

**R**  
**H**



**Rechnungshof  
Österreich**

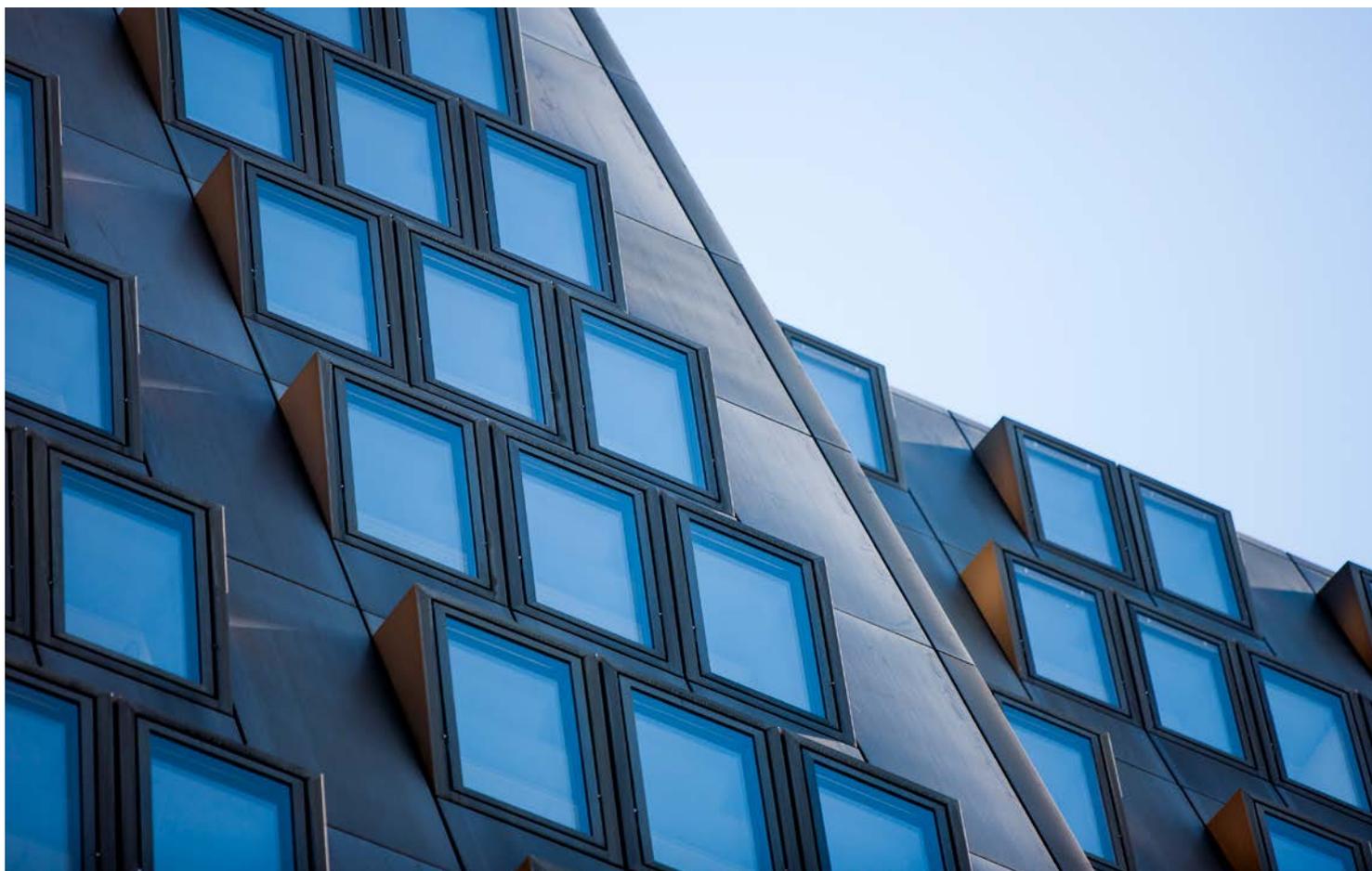
Unabhängig und objektiv für Sie.

## **Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts**

Reihe BUND 2020/30

Report des Rechnungshofes

---



## Vorbemerkungen

### Vorlage

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

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:  
Rechnungshof Österreich  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)  
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich  
Herausgegeben: Wien, im September 2020

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof  
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946  
E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)  
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)  
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

---

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	4
Glossar _____	6
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	11
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	13
TEIL 1 – Grundsätzliches zu Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien _____	15
Übersicht über die beauftragten Leistungen _____	15
Bedarf an Beratungsleistungen und Studien _____	20
Nutzung der Beratungsleistungen und Studien _____	24
Ressortinterne Nutzung _____	24
Veröffentlichung von Ergebnissen _____	25
Vergaberecht und interne Vorgaben _____	26
Themen _____	26
Auftragswertschätzung _____	26
Wahl des Vergabeverfahrens und Ausnahmen vom Bundesvergabegesetz _____	27
Einholung von Vergleichsangeboten und Beurteilung der Preisangemessenheit _____	32
Schriftlichkeit der Aufträge _____	34
Pauschalentgelt versus Höchstentgelt _____	36
Leistungsabnahme und Abrechnung _____	38
Nachvollziehbarkeit der Vergabeprozesse _____	39
Abgrenzung Förderung – Werkvertrag _____	40

**TEIL 2 – Einzelfälle**

<b>Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz</b> _____	41
Effizienzstudie zur Sozialversicherung _____	41
Studie ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand _____	50
Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten _____	56
Strategische Kommunikationsberatung _____	60

**TEIL 3 – Einzelfälle**

<b>Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres</b> _____	65
Verbesserung der internen Kommunikation _____	65
Völkerrechtliche Beratung _____	69
Studie Evaluierung islamischer Kindergärten in Wien _____	71
Folgestudie islamische Kinderbetreuungseinrichtungen in Wien _____	76
<b>Schlussempfehlungen</b> _____	80

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gewählte Vergabeverfahren in den vom RH überprüften Vergabefällen _____	27
Tabelle 2:	Interne Vorgaben zur Einholung von Vergleichsangeboten bei Direktvergaben _____	32
Tabelle 3:	Effizienzstudie zur Sozialversicherung (Stand Ende Juli 2018) ____	41
Tabelle 4:	Studie „Lebens- und Erwerbssituation älterer Arbeit- nehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ (Stand August 2018) _____	50
Tabelle 5:	Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten (Stand Ende Juli 2018) _____	56
Tabelle 6:	Strategische Kommunikationsberatung für das Ministerbüro (Stand Ende Dezember 2018) _____	60
Tabelle 7:	Abrechnungsübersicht zum Auftrag Strategische Kommunikation II _____	63
Tabelle 8:	Analyse und Verbesserung der internen Kommunikation (Stand Ende Juli 2018) _____	65
Tabelle 9:	Konsulentenvertrag für völkerrechtliche Fragen (Stand Ende Juli 2018) _____	69
Tabelle 10:	Evaluierung Islamischer Kindergärten (Stand Ende Juli 2018)____	72
Tabelle 11:	Studie über Islamische Kinderbetreuungseinrichtungen _____	76

## Abkürzungsverzeichnis

AB	Ausschussbericht
Abs.	Absatz
AÜG	Arbeitskräfteüberlassungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
ELAK	Elektronischer Akt
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
LSE	LSE Enterprise Ltd., London School of Economics and Political Science
MA	Magistratsabteilung
PC	Personalcomputer

rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

## Glossar

### Direktvergabe

Beauftragung, bei der eine Leistung – gegebenenfalls nach Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften – formfrei unmittelbar von einem ausgewählten Unternehmer gegen Entgelt bezogen wird

Direktvergaben ohne vorherige Bekanntmachung waren gemäß § 41 Abs. 2 Bundesvergabegesetz (**BVergG**) 2006 in Verbindung mit der Schwellenwertverordnung 2012 i.d.F. BGBl. II 250/2016 zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 100.000 EUR nicht erreichte.

### Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen gemäß § 10 Z 13 BVergG 2006

§ 10 Z 13 BVergG 2006 normierte für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht. Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen (auch mit Auftragswerten über 100.000 EUR inkl. USt) waren vom Geltungsbereich des BVergG 2006 ausgenommen (konnten formfrei vergeben werden). Sie unterlagen dem Bundesvergabegesetz aber dann, wenn

- ihre Ergebnisse ausschließlich Eigentum des Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit waren und
- der Auftraggeber die Dienstleistungen vollständig vergütete.

Im BVergG 2018 ist weiterhin eine gleichartige Ausnahme für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen vorgesehen (§ 9 Z 12 BVergG 2018).

Laut rechtswissenschaftlicher Literatur sowie Meinung der Finanzprokurator reichte eine Veröffentlichung der Ergebnisse (z.B. auf der Website des Ministeriums) für sich allein nicht aus, um unter die Ausnahme zu fallen.

## WIRKUNGSBEREICH

- Bundeskanzleramt
- Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

## Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2018 – mit ergänzenden Erhebungen bis Juli 2019 – im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres die Beauftragung von Beratungsleistungen und Studien. Ziel der Überprüfung war die Beurteilung, ob Bundesministerien eine zweckmäßige und wirtschaftliche Vorgehensweise hinsichtlich der Beauftragung verfolgten; Schwerpunkte waren die Frage der Übersicht über die beauftragten Leistungen, Bedarf und Nutzung sowie die Einhaltung der wesentlichen vergaberechtlichen Vorschriften.

### Kurzfassung

Für seine Gebarungsüberprüfung wählte der RH insgesamt 24 Vergaben und eine Förderung zu Beratungsleistungen und Studien unter Beachtung von Risikoaspekten (z.B. Vergabeform, Auftragsinhalt, Auftragshöhe) aus.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis Mitte 2018, wobei der Fokus auf den Jahren 2017 bis Mitte 2018 lag. (TZ 1)

### Übersicht über die beauftragten Leistungen

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (in der Folge: **Sozialministerium**) führte eine „Vertragsdatei“, in der Aufträge über 10.000 EUR aufgelistet waren, und verfügte damit über eine vergleichsweise gute Informationslage betreffend seine Aufträge. Das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (in der Folge: **Außenministerium**) verfügte über kein Instrument, das einen ressortweiten Überblick über externe Beauftragungen ermöglichte. (TZ 2)

Die Abgeordneten zum Nationalrat stellten eine Reihe von parlamentarischen Anfragen zu Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien. Im Zuge der Gebärungsüberprüfung fielen missverständliche Betragsdarstellungen und Formulierungen in der Beantwortung sowie eine enge Interpretation der parlamentarischen Anfragen zu Aufträgen auf. Diese Art der parlamentarischen Anfragebeantwortungen der Ressorts zu Beauftragungen war wenig geeignet, den Abgeordneten einen aussagekräftigen Überblick über die vom Bund beauftragten Leistungen zu geben. (TZ 3)

### Bedarf an Beratungsleistungen und Studien und Nutzung der Ergebnisse

Die Zuziehung externer Expertise ist zweckmäßig, wenn die Abwicklung eines Projekts Spezialwissen voraussetzt, das im Ressort nicht zur Verfügung steht oder wenn die Einbringung einer Außenperspektive die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Vorhabens wesentlich erhöht. Die gegenständliche Gebärungsüberprüfung zeigte, dass in der Mehrzahl von Fällen die Einbeziehung externer Expertise nicht grundsätzlich zu beanstanden war; allerdings war die Bedarfslage der Ressorts nicht immer eindeutig. Dies betraf Studien des Sozialministeriums, bei denen aus den Vergabeakten nicht erkennbar war, von wem die Initiative zur Auftragserteilung ausging und wie geplant war, das Ergebnis des Auftrags weiter zu verwenden; aber auch Rechtsgutachten des Außenministeriums, für die Fachspezialistinnen und –spezialisten im Ressort vorhanden waren. (TZ 4, TZ 5, TZ 21, TZ 31)

Studienergebnisse veröffentlichten die beiden Ressorts in der Regel auf ihren Websites und machten damit das generierte Wissen der Öffentlichkeit und Wissenschaft zugänglich. (TZ 6)

### Vergabe und Abrechnung

Von den 24 vom RH überprüften Vergaben erfolgte in zwei Fällen eine Ausschreibung der Leistung (Verhandlungsverfahren); 22 Aufträge erfolgten formfrei, unmittelbar als Direktvergabe (bzw. gestützt auf die Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen), teilweise ohne Auftragswertschätzung.

Bei Direktvergaben sind der Wettbewerb und die Transparenz in deutlich geringerem Maß gegeben als bei öffentlichen Ausschreibungen. Um eine qualitativ und kostenmäßig optimale Beauftragung zu unterstützen, sollte die Einholung von Vergleichsangeboten bei Direktvergaben der Regelfall sein. Das Sozialministerium führte die vom RH überprüften Direktvergaben überwiegend ohne Einholung von Vergleichsangeboten durch. Bei zwei Vergaben über 100.000 EUR (exkl. USt) stützte es sich auf die Ausnahmebestimmung des Bundesvergabegesetzes für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen, obwohl der Auftrag nicht vom Ausnahmetatbestand umfasst war (Studienergebnisse im ausschließlichen Eigentum des Auftraggebers und vollständig

durch den Auftraggeber vergütet). Das Außenministerium vergab einen von fünf überprüften Aufträgen, ohne Vergleichsangebote einzuholen. (TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 17, TZ 21, TZ 25, TZ 26, TZ 30)

Beide Bundesministerien vergaben Aufträge in Einzelfällen mündlich; insbesondere das Außenministerium hielt das Erfordernis der Schriftform bei Verträgen nicht durchgängig ein. Nach Ansicht des RH war eine schriftliche Auftragsvergabe (bzw. Auftragsänderung) unabdingbar, um Klarheit über den vereinbarten Leistungsinhalt und –umfang zu schaffen und damit die Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der vertraglichen Pflichten zu gewährleisten. (TZ 12, TZ 25, TZ 28)

Ein Pauschalentgelt war in etwa der Hälfte der vom RH überprüften Vergabefälle vereinbart (bzw. abgerechnet) worden; dies obwohl in der Mehrzahl dieser Fälle zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden (Personal-)Ressourcen nicht klar absehbar war. (TZ 13, TZ 21, TZ 29)

Auch bei der Leistungsabnahme und Abrechnung zeigten sich Mängel. In einigen Fällen bezahlten die Ressorts Leistungen, obwohl wesentliche Abrechnungsunterlagen bzw. Leistungsnachweise fehlten. (TZ 14, TZ 25, TZ 27, TZ 30, TZ 35)

## Überprüfte Einzelfälle

Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungüberprüfung überprüfte der RH insgesamt 24 Vergaben und eine Förderung zu Beratungsleistungen und Studien mit einem Vertragsvolumen von insgesamt 3.324.645 EUR (19 im Sozialministerium mit einem Volumen von 2.947.317 EUR; sechs im Außenministerium mit einem Volumen von 377.328 EUR). (TZ 1)

Im zweiten und dritten Teil des Prüfungsergebnisses stellt der RH jene überprüften Fälle beider Ressorts im Einzelnen dar, die einen Überblick über die festgestellten Mängel gaben:

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienzstudie zur Sozialversicherung (<u>TZ 17 ff.</u>)</li> <li>• Studie ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand (<u>TZ 21 f.</u>)</li> <li>• Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten (<u>TZ 23 f.</u>)</li> <li>• Strategische Kommunikationsberatung: Erstbeauftragung und Folgeauftrag (<u>TZ 25 ff.</u>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der internen Kommunikation (<u>TZ 28 f.</u>)</li> <li>• Völkerrechtliche Beratung (<u>TZ 30</u>)</li> <li>• Studie Evaluierung islamischer Kindergärten in Wien (<u>TZ 31 ff.</u>)</li> <li>• Folgestudie Islamische Kinderbetreuungseinrichtungen in Wien (<u>TZ 34 f.</u>)</li> </ul>

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Sozialministerium und das Außenministerium sollten im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen auf eine umfassende Information der Abgeordneten achten. (TZ 3)
- Das Sozialministerium, das Arbeitsministerium und das Außenministerium sollten im Bereich der Kernaufgaben eines Ressorts auf die Verfügbarkeit (Aufbau und Fortführung) internen Know-hows achten. (TZ 4)
- Das Sozialministerium, das Arbeitsministerium und das Außenministerium sollten vor jeder Auftragserteilung den Bedarf, d.h. die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Inanspruchnahme externer (geistiger) Leistungen wie auch den erforderlichen Umfang der Beauftragung und die erforderliche Detailtiefe der Ergebnisse, prüfen. Dabei wären auch das ressortinterne Know-how wie auch bereits vorhandene Studien oder frühere Beratungsergebnisse zu berücksichtigen. (TZ 4)
- Das Sozialministerium, das Arbeitsministerium, das Außenministerium und das Bundeskanzleramt sollten vor Angebotseinholung – als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens und die spätere Beurteilung der Preisangemessenheit – eine Auftragswertschätzung durchführen und die Erwägungen aktenmäßig dokumentieren. (TZ 8, TZ 34)
- Das Sozialministerium, das Arbeitsministerium und das Außenministerium sollten Pauschalentgelte nur vereinbaren, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist, d.h. wenn Art, Güte und Umfang der Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, genau definiert sind. Anderenfalls wäre in den Werkverträgen eine Abrechnung nach Zeitsätzen (allenfalls Leistungssätzen) unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten vorzusehen. (TZ 13)

## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien in ausgewählten Ressorts		
Rechtsgrundlagen	Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006), BGBl. I 17/2006 (außer Kraft getreten am 20. August 2018) Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG 2018), BGBl. I 65/2018 (in Kraft getreten am 21. August 2018) i.d.g.F. Bundesministeriengesetz 1986 (BMG), BGBl. 76/1986 i.d.g.F.	
überprüfte Fälle		
	<b>BMASGK</b>	<b>BMEIA</b>
Anzahl der Fälle	19 Vergaben	5 Vergaben und eine Förderung
Vertragsvolumen gesamt	2.947.317 EUR	377.328 EUR
Auftragssumme je Auftrag <sup>1</sup>	von 1.750 EUR bis 874.650 EUR	von 12.000 EUR bis 98.840 EUR
Vergabearten <sup>1</sup>	– 13 Fälle: Direktvergabe – 4 Fälle: ohne Ausschreibung auf Basis Ausnahmebestimmungen des BVergG 2006 – 2 Fälle: Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung	– 5 Fälle: Direktvergabe
Entgeltvereinbarung laut Vertrag <sup>1</sup>	– 9 Fälle: Pauschalentgelt – 8 Fälle: Zeitsätze mit Höchstentgelt – 2 Fälle: Zeitsätze bzw. Leistungssätze ohne Höchstentgelt	– 4 Fälle: Pauschalentgelt – 1 Fall: Zeitsätze mit Höchstentgelt
Anzahl der bei Direktvergaben eingeholten Angebote <sup>1</sup>	– 11 Fälle: keine Vergleichsangebote – 2 Fälle: drei Angebote	– 1 Fall: keine Vergleichsangebote – 2 Fälle: zwei Angebote – 2 Fälle: drei Angebote
Tagsätze Studien (exkl. USt) <sup>1</sup>	von 400 EUR bis 1.500 EUR	Pauschalentgelte
Tagsätze Beratung (exkl. USt) <sup>1</sup>	von 343 EUR bis 2.400 EUR	bis 2.500 EUR
Tagsätze Rechtsgutachten <sup>1</sup>	Pauschalentgelte	Pauschalentgelte

<sup>1</sup> umfasst nicht die Förderung im BMEIA

BMASGK = Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

BMEIA = Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres

Quellen: BMASGK; BMEIA; RH



Beauftragungen von Beratungsleistungen  
und Studien in ausgewählten Ressorts

---

## Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2018 – mit ergänzenden Erhebungen bis Juli 2019 – die Gebarung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (in der Folge: **Sozialministerium**) und des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres (in der Folge: **Außenministerium**) hinsichtlich der Beauftragung von Beratungsleistungen und Studien.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung, ob die Bundesministerien eine wirtschaftliche und zweckmäßige Vorgehensweise hinsichtlich der Beauftragung verfolgten; im Vordergrund standen bei beiden Ressorts die Themen

- Übersicht über die von ihnen beauftragten Leistungen und Plausibilisierung der Meldungen an den Nationalrat im Rahmen der parlamentarischen Anfragebeantwortungen,
- Bedarf an Beratungsleistungen und Studien,
- Einhaltung der wesentlichen vergaberechtlichen Vorschriften,
- Abgrenzung von Werkvertrag und Förderung sowie
- Nutzen und Nutzung der Leistungen.

Als Ergebnis der Gebarungsüberprüfung sollten auch Aussagen zur Frage getroffen werden, unter welchen Voraussetzungen Ressorts Leistungen zweckmäßiger extern vergeben sollten und in welchen Fällen das ressortinterne Know-how genutzt bzw. aufgebaut werden sollte.

Kein Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war es, die fachlichen Inhalte der beauftragten Leistungen (Studieninhalte) zu beurteilen.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis Mitte 2018, wobei der Fokus auf den Jahren 2017 bis Mitte 2018 lag.

(3) Der RH führt regelmäßig Gebarungsüberprüfungen von Auftragsvergaben durch. So überprüfte er das damalige Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das damalige Bundesministerium für Wirtschaft, Forschung und Wissenschaft im Rahmen der Gebarungsüberprüfung „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“ (Reihe Bund 2015/6 und Follow-up-Überprüfung Reihe Bund 2018/41); das damalige Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport zu den Themen „Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS“ (Reihe Bund 2011/1 und Follow-up-Überprüfung Reihe Bund 2014/15), „Luftraumüberwachungsflugzeuge“ (Reihe Bund 2009/1 Band 5 und Follow-up-Überprüfung Reihe Bund 2013/2), „Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD“ (Reihe Bund 2015/8) sowie „Beschaffung des Waffensystems Jagdpanzer Jaguar“ (Reihe Bund 2006/3); das Bundesministerium für Inneres

hinsichtlich der „Vergabepaxis mit Schwerpunkt Digitalfunk“ (Reihe Bund 2013/2); das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hinsichtlich der „Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW“ sowie der „IT-Strukturen und Beschaffung in der Zentralstelle des BMLFUW“ (beide: Reihe Bund 2013/4).

(4) Im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung im Sozial- und im Außenministerium wählte der RH insgesamt 24 Vergaben und eine Förderung zu Beratungsleistungen und Studien unter Beachtung von Risikoaspekten aus (z.B. Vergabeform, Auftragsinhalt, Auftragshöhe).

Von den 24 überprüften Beauftragungen mit Werkvertrag wurden 22 Aufträge formfrei unmittelbar als Direktvergabe (bzw. gestützt auf die Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen) abgewickelt; mehr als zwei Drittel davon ohne Einholung von Vergleichsangeboten. (TZ 11)

Von den fünf überprüften Aufträgen, deren Auftragswerte über dem vergaberechtlichen Schwellenwert von 100.000 EUR (exkl. USt) lagen – alle im Sozialministerium –, wurden zwei als Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung ausgeschrieben. Die anderen drei Aufträge über dem Schwellenwert erteilte das Sozialministerium unter Berufung auf die Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen ohne Ausschreibung. (TZ 9)

(5) Der RH fasst im ersten Teil seines Berichts die aus der Gebarungsüberprüfung gewonnenen generellen Feststellungen und Empfehlungen zu Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien zusammen (TZ 2 bis TZ 16); im zweiten und dritten Teil des Berichts stellt er jene überprüften Fälle beider Ressorts im Einzelnen dar, die einen Überblick über die festgestellten Mängel gaben (Einzelfälle TZ 17 bis TZ 35).

(6) Die Gebarungsüberprüfung betraf Beauftragungen aus den Bereichen Soziales, Arbeitsmarkt, Äußeres und Integration. Mit Inkrafttreten der Bundesministerien-gesetz-Novelle 2020<sup>1</sup> ressortieren die Angelegenheiten des Arbeitsmarkts zum Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend (in der Folge: **Arbeitsministerium**), die Angelegenheit der Integration zum Bundeskanzleramt. Der Bereich Soziales verblieb beim Sozialministerium, der Bereich Äußeres beim Außenministerium.

Der RH überprüfte einerseits das Sozialministerium, Adressaten der Empfehlungen sind nunmehr das Sozialministerium und das Arbeitsministerium, und andererseits das Außenministerium, Adressaten der Empfehlungen sind nunmehr das Außen-

<sup>1</sup> BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

ministerium und das Bundeskanzleramt, jeweils abhängig von den Zuständigkeiten der Themen.

(7) Zu dem Anfang Jänner 2020 an das Sozialministerium sowie an das Außenministerium übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Sozialministerium, das Arbeitsministerium, das Außenministerium und das Bundeskanzleramt – jeweils für die sie betreffenden Themen – im April 2020 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2020.

## TEIL 1 – Grundsätzliches zu Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien

### Übersicht über die beauftragten Leistungen

2.1 (1) Der RH stellte in der Vergangenheit bei Gebarungsüberprüfungen zu Auftragsvergaben in Bundesministerien wiederholt fest, dass Daten über das Beschaffungsvolumen und die Anzahl an Vergaben nicht ressortweit automatisiert abrufbar waren (z.B. „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“ (Reihe Bund 2015/6) und Follow-up-Überprüfung (Reihe Bund 2018/41)). Er hatte im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfungen empfohlen, eine verbindliche und einheitliche Erfassung von Beschaffungsvorgängen nach klar definierten Kriterien festzulegen und ein standardisiertes ressortübergreifendes Controlling einzurichten, mit dem Ziel, einen raschen Überblick über Beschaffungen zu ermöglichen sowie die Planung, Steuerung und Kontrolle der Beschaffungen zu unterstützen. Ein solches bundesweites Controlling war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht eingerichtet.

(2) Das Sozialministerium führte eine Liste („Vertragsdatei“), in der Aufträge über 10.000 EUR mit Namen des Auftragnehmers, Vertragslaufzeit, beauftragender Organisationseinheit und dem Auftragswert aufgelistet waren. Das Sozialministerium erweiterte 2017 die in dieser Datei erfassten Informationen u.a. um das Datum des Vertragsabschlusses, die Anzahl der eingeholten Vergleichsangebote und die vereinbarten Stundensätze.

Mitte 2018 waren in dieser Liste insgesamt 438 Aufträge erfasst. Einige Spalten – wie etwa die Anzahl der Vergleichsangebote oder das tatsächlich bezahlte Auftragsentgelt – waren allerdings für viele Aufträge (auch solche, die erst nach der Erweiterung der Datei Ende 2017 beauftragt wurden) nicht befüllt. Insgesamt

ermöglichte die Liste einen guten – wenn auch nicht absolut vollständigen – Überblick über die im gesamten Ressort vergebenen Aufträge.

Zugriff auf diese „Vertragsdatei“ hatten die Budget– sowie die Vergaberechtsabteilung des Sozialministeriums sowie je Sektion zwei „Vertragsbeauftragte“.

(3) Das Außenministerium verfügte über kein Instrument, das einen ressortweiten Überblick über die vergebenen Aufträge ermöglichte.

Mangels einer zentralen ressortweiten Erfassung der Vergaben konnte das Außenministerium dem RH keine Übersicht der Beauftragungen der letzten Jahre übermitteln.

- 2.2 Der RH anerkannte die vergleichsweise gute Informationslage betreffend Aufträge im Sozialministerium. Die im Sozialministerium zu erfassenden Informationen waren geeignet, Anhaltspunkte zu gängigen Preisen zu geben, Preisvergleiche anzustellen und die Suche nach potenziellen Auftragnehmern in bestimmten Marktsegmenten zu unterstützen. Der RH betonte allerdings, dass eine optimale Nutzbarkeit der Liste die zuverlässige Meldung der entsprechenden Informationen durch die beauftragenden Abteilungen voraussetzt.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, auf die strukturierte und vollständige Einmeldung der Daten in die ressorteigene Übersichtsliste für Beauftragungen („Vertragsdatei“) durch die beauftragenden Abteilungen zu achten.

Der RH kritisierte, dass das Außenministerium keinen ressortweiten Überblick über die Aufträge hatte.

Der RH war der Ansicht, dass das Fehlen eines Gesamtüberblicks über Aufträge und Beschaffungsvolumina sowie deren Veränderungen im Lauf der Zeit grundsätzlich ein Risiko barg, Fehlentwicklungen nicht rechtzeitig zu erkennen, und eine korrekte Beantwortung parlamentarischer Anfragen zu Beschaffungen erschwerte (siehe auch RH-Bericht „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“ (Reihe Bund 2015/6)).

Der RH empfahl dem Außenministerium, ein – dem Umfang der Beauftragungen angemessenes – ressortweites Beschaffungscontrolling einzurichten, um einerseits intern ausreichende steuerungsrelevante Informationen sicherzustellen und andererseits die Erfüllung von Meldepflichten hinsichtlich Beauftragungen zu erleichtern.

- 2.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

(2) Das Außenministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass seine Beschaffungsstruktur naturgemäß dezentral aufgesetzt sein müsse. Da die Einführung eines zentralen Beschaffungscontrollings eine zusätzliche weltweite Melderoutine bewirken würde, sei deren Einführung Gegenstand weiterer Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit.

- 3.1 (1) Zu externen Beauftragungen und insbesondere zu Beauftragungen von Beratungsleistungen und Studien erfolgte eine Reihe von parlamentarischen Anfragen.

Sowohl das Sozial– als auch das Außenministerium erstellten die Antwort an das Parlament, indem eine koordinierende Stelle<sup>2</sup> die Sektionen um Meldung ersuchte<sup>3</sup> und diese Meldungen sodann zu einer Ressortantwort zusammenfasste.

Für parlamentarische Anfragen, die gleichlautend an mehrere Ressorts ergingen, fanden in der Regel zur Vorbereitung der Beantwortung Koordinationssitzungen des Bundeskanzleramtes mit allen betroffenen Ressorts statt. Diese hatten das Ziel, durch eine einheitliche Interpretation der Inhalte der parlamentarischen Anfragen ein einheitliches Vorgehen der Ressorts bei der Anfragebeantwortung zu ermöglichen.

Im Sozial– und im Außenministerium lag die Verantwortung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der an die ressortintern koordinierenden Abteilungen übermittelten Informationen bei den einzelnen Sektionen. Nach den Feststellungen des RH trafen diese im Einzelfall – ohne Einbindung der koordinierenden Stelle – die Entscheidung, ob sie einzelne Beauftragungen weitermeldeten.

(2) Im Zuge der Gebarungsüberprüfung fielen missverständliche Betragsdarstellungen und Formulierungen in der Beantwortung sowie eine enge Interpretation der parlamentarischen Anfragen zu Aufträgen des Sozial– und des Außenministeriums auf. Dies auch dann, wenn die parlamentarischen Anfragen explizit den Wunsch nach „umfassender Transparenz“ enthielten.

Das Sozialministerium führte beispielsweise einen großen Dienstleistungsauftrag in den Anfragebeantwortungen gar nicht an (Dienstleistungsauftrag an das Unternehmen A zur Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten mit einem Auftragsvolumen von rd. 875.000 EUR (exkl. USt nach der Auftragserweiterung im Jahr 2017)); es begründete dies damit, dass Dienstleistungen betreffend technischer Unterstützung und EDV–Dienstleistungen nicht explizit abgefragt waren. Eine

<sup>2</sup> Sozialministerium: Abteilung für Rechtskoordination und Verbindungsdienste; Außenministerium: Abteilung für Budgetangelegenheiten und Controlling

<sup>3</sup> Die koordinierenden Stellen übermittelten zum Teil auch Erläuterungen (z.B. die in der Koordinationssitzung des Bundeskanzleramtes abgestimmte allfällige inhaltliche Abgrenzung zu anderen Anfragen) sowie frühere Anfragebeantwortungen zu gleichlautenden Anfragen.

Darstellung des gesamten Auftragsvolumens erfolgte bei Anfragen, die auf Jahressummen abzielten, nicht.

Auch war aus den Anfragebeantwortungen nicht durchgängig ersichtlich, ob die gemeldeten Beträge die Umsatzsteuer enthielten oder nicht.<sup>4</sup>

(3) Klare Unterschiede gab es in den Beantwortungen des Sozial- und des Außenministeriums hinsichtlich der Ausweisung von Aufträgen an natürliche Personen: Während das Außenministerium grundsätzlich auch bei Aufträgen an natürliche Personen den Auftragnehmer, den Vertragsgegenstand/Leistungsinhalt und die Auftragssumme einzeln anführte, wies das Sozialministerium in Anfragebeantwortungen bei Aufträgen an natürliche Personen die Auftragssumme nicht einzeln, sondern nur zusammengefasst und aufsummiert aus, d.h. es erfolgte im Sozialministerium keine Zuordnung von Auftragssummen zu einzelnen natürlichen Personen. Das Sozialministerium berief sich dabei auf den Datenschutz.

- 3.2 Der RH betonte, dass missverständliche Betragsdarstellungen und enge Interpretationen die Aussagekraft parlamentarischer Anfragebeantwortungen einschränkten.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Außenministerium, im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen auf eine umfassende Information der Abgeordneten zu achten. Auch wenn die parlamentarischen Anfragen auf Jahressummen abstellen, empfahl der RH, im Sinne der umfassenden Information der Abgeordneten auch das gesamte vertraglich vereinbarte Auftragsvolumen darzustellen.

Der RH empfahl weiters, bei der Meldung von Entgelten klarzustellen, ob die Beträge mit oder ohne Umsatzsteuer ausgewiesen werden.

Der RH merkte kritisch an, dass das Sozialministerium – anders als das Außenministerium und auch andere Ressorts (z.B. Bundeskanzleramt, damaliges Bundesministerium für Wirtschaft, Forschung und Wissenschaft, damaliges Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport) – bei Aufträgen an natürliche Personen die Auftragssummen nicht einzeln auswies. Er war der Ansicht, dass damit die Information an die Abgeordneten deutlich eingeschränkt war.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, die Praxis der Meldung von Auftragssummen an natürliche Personen im Sinne der größtmöglichen Information an das Parlament anzupassen.

<sup>4</sup> z.B. Sozialministerium: 292/AB zur parlamentarischen Anfrage 288/J, 11062/AB zur parlamentarischen Anfrage 11633/J, 7422/AB zur parlamentarischen Anfrage 7746/J

z.B. Außenministerium: 11312/AB zur parlamentarischen Anfrage 11631/J, 7539/AB zur parlamentarischen Anfrage 7748/J

- 3.3 (1) Das Sozialministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Intention der Empfehlung des RH schon jetzt gefolgt werde. Bei der Prüfung der Frage, ob ein bestimmter Auftrag unter die Anfrage falle oder nicht, gebe es immer einen bestimmten Graubereich. Im Interesse einer Vergleichbarkeit der Anfragebeantwortungen werde aber trotzdem darauf geachtet, nach welchen Aufträgen von den Abgeordneten im Anfragetext konkret gefragt wird, um Falscheinmeldungen, die mit der Anfrage im Konkreten in keinem Zusammenhang stehen, zu vermeiden.

Der Empfehlung des RH, auch das gesamte vertragliche Auftragsvolumen darzustellen, falls parlamentarische Anfragen auf Jahressummen abstellen, werde das Sozialministerium folgen, wenn die konkrete Anfrage in diese Richtung gehe. Es gab zu bedenken, dass, wenn bestimmte Zeiträume abgefragt werden und die Anfragebeantwortung weit größere Zeiträume umfasst, immer die Gefahr bestehe, dass die genannten Summen dann fälschlich aufsummiert bzw. einem kleinen Zeitraum fälschlich zur Gänze zugerechnet würden.

Das Sozialministerium sagte weiters zu, von der zuständigen Fachabteilung verstärkt auf die befassten Organisationseinheiten hinzuwirken, dass diese rechtzeitig korrekte Angaben zur Frage „mit oder ohne Umsatzsteuer“ machen, da sich dies nachträglich oft nur mit einem großen Verwaltungsaufwand reparieren lasse.

Die Empfehlung des RH, die Praxis der Meldung von Auftragssummen an natürliche Personen im Sinne der größtmöglichen Information an das Parlament anzupassen, könne umgehend umgesetzt werden, da die Daten betreffend natürliche Personen jeweils vorhanden seien.

- (2) Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es bei der Beantwortung der periodischen Serien von parlamentarischen Anfragen zu Beratungsleistungen und Studien die Ergebnisse der Ressortkoordinierung zugrunde lege und sie auf dieser Basis beantworte.

## Bedarf an Beratungsleistungen und Studien

- 4.1 (1) Das Sozial- und das Außenministerium gaben in parlamentarischen Anfragebeantwortungen übereinstimmend an, dass sie externe Beraterinnen und Berater dann heranzogen, wenn zu einem bestimmten Thema spezialisiertes Expertenwissen im Ressort nicht vorhanden war oder wenn neben der Ressortsicht ein Thema auch aus dem Blickwinkel von Außenstehenden oder Betroffenen beleuchtet werden sollte.

In den Vergabeakten war vielfach nicht explizit erläutert, weshalb die externe Beauftragung einer Leistung notwendig war bzw. warum eine Leistung nicht ressortintern erbracht werden konnte.

Aus den Auftragsinhalten wie auch aus den Gesprächen im Rahmen der Gebarungsüberprüfung zeigte sich, dass folgende (und regelmäßig mehrere) Gründe für die Beauftragung von Beratungsleistungen und Studien in der Praxis maßgeblich waren:

- Zukauf von Kommunikations-Know-how und Managementunterstützung: Vielfach wurden für Fragen des Außenauftritts, der Kommunikation an die Öffentlichkeit und für die Begleitung von internen Reformprozessen Beratungsleistungen in Anspruch genommen.
- Wissensaufbau, Forschung, Evaluierungen: Insbesondere Studienaufträge dienten in der Regel dem Wissensaufbau, der wissenschaftlichen Klärung bzw. der Aufbereitung von aktuellen Themen.
- fehlende personelle Kapazitäten, fehlende Möglichkeiten von Neuaufnahmen, fehlende zeitliche Ressourcen für eine umfassende Aufarbeitung von Themen: Vielfach dienten Beratungsleistungen der punktuellen Unterstützung bei der Ausarbeitung von Fachthemen. Das Sozialministerium vergab allerdings auch dauerhaft benötigte Leistungen, wie die Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten, extern.
- Einholung ergänzender Fachexpertise
- Einholung einer unabhängigen Außensicht
- höhere Glaubwürdigkeit durch externe Analyse: Dies betraf Evaluierungen, Gutachten zur Rechtsauslegung wie auch Analysen zu politischen Handlungsoptionen.

(2) Die Bedarfslage der Ressorts war nicht immer eindeutig: Dies betraf insbesondere Aufträge für Studien des Sozialministeriums, in denen aus den Vergabeakten nicht erkennbar war, von wem die Initiative zur Auftragserteilung ausging, von wem die Leistungsbeschreibung formuliert wurde und wie geplant war, das Ergebnis des Auftrags weiter zu verwenden und zu verwerten (z.B. Studien des Sozialministeriums: Forschungsprojekt „Demokratie und Arbeit“; „Industrie 4.0 – Arbeit 4.0 – Gender 4.0“; „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“). Aber auch bei Rechtsgutachten bzw. Rechtsberatungsleistungen blieb teilweise unklar, warum die

Fragen nicht von den Fachspezialistinnen und –spezialisten im Ressort selbst beantwortet werden konnten (z.B. Außenministerium: Konsulentenvertrag völkerrechtliche Beratung) bzw. warum nicht eine Befassung der Finanzprokurator in Betracht kam (z.B. Sozialministerium: Rechtsgutachten Auslegung des Begriffs der „kurzen, angemessenen Frist“ gemäß § 59 Abs. 6 Arbeitsmarktservicegesetz).

In Einzelfällen waren Umfang und Detailtiefe (und die Kosten) der Beauftragungen nicht klar nachvollziehbar. Dies betraf zwei Aufträge für umfangreiche Studien im Sozialministerium, in denen aktenmäßig keine Auseinandersetzung mit der zweckmäßigen Dimensionierung der Fragestellungen erkennbar war.<sup>5</sup>

- 4.2 Nach Ansicht des RH sollten die Ressorts grundsätzlich in der Lage sein, ihre Kernaufgaben selbst zu erfüllen. Der RH hatte bereits in früheren Gebarungüberprüfungen festgehalten, dass die Zuziehung externer Expertise dann zweckmäßig ist, wenn die Abwicklung eines Projekts Spezialwissen oder besondere Techniken voraussetzt, die im Ressort nicht zur Verfügung stehen, oder wenn die Einbringung einer Außenperspektive die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Vorhabens wesentlich erhöht (siehe z.B. RH-Bericht „Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien“ (Reihe Bund 2004/2, TZ 4 und TZ 8)). Auch die gegenständliche Gebarungüberprüfung zeigte, dass in der Mehrzahl von Fällen die Einbeziehung externer Expertise nicht grundsätzlich zu beanstanden war. Dies betraf Evaluierungen, die über eine grobe Kosten–Nutzenabschätzung hinausgingen, sowie Studien mit unmittelbar entscheidungsrelevanten und handlungsleitenden Fragestellungen. Auch eine gut geplante, zeitlich begrenzte externe Unterstützung der Führungsebene bei internen Change–Prozessen war aus Sicht des RH nicht zu beanstanden.

Der RH kritisierte allerdings, dass die Ressorts bei Fragestellungen, zu denen interne Fachexpertise vorhanden war, externe Beratung in Anspruch nahmen, ohne aktenmäßig Erwägungen zur Frage der Notwendigkeit einer Fremdleistung zu dokumentieren.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass das Sozialministerium auch Aufgaben, die permanent und dauerhaft anfielen und im Bereich der Kernaufgaben des Ressorts lagen, wie z.B. die Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten, über extern zugekaufte Arbeitskräfte erfüllte (TZ 24). Der RH vertrat die Ansicht, dass die Kernaufgaben eines Ressorts mit eigener Expertise abgedeckt werden sollten, um Abhängigkeiten von Außeneinflüssen hintanzuhalten.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium und dem Außenministerium, im Bereich der Kernaufgaben eines Ressorts auf die Verfügbarkeit (Aufbau und Fortführung) internen Know–hows zu achten.

<sup>5</sup> Sozialministerium: Effizienzstudie zur Sozialversicherung; Studie ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand

Der RH empfahl den Ressorts weiters, vor jeder Auftragserteilung

- den Bedarf, d.h. die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Inanspruchnahme externer (geistiger) Leistungen wie auch den erforderlichen Umfang der Beauftragung und die erforderliche Detailtiefe der Ergebnisse, zu prüfen,
- das ressortinterne Know-how wie auch bereits vorhandene Studien oder frühere Beratungsergebnisse zu berücksichtigen und
- die für eine Beauftragung maßgeblichen Erwägungen aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren.

4.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

(2) Das Arbeitsministerium teilte in seiner Stellungnahme die Auffassung des RH, dass eine nachvollziehbare aktenmäßige Dokumentation in Zusammenhang mit Auftragserteilungen und Vergaben notwendig ist – sei es im Vorfeld einer Vergabe (so z.B. Bedarf), im Hinblick auf die Vergabeentscheidung selbst, aber auch im Hinblick auf die Verträge bzw. eventuelle Änderungen dieser.

Aus Sicht der Fachsektion im Arbeitsministerium sei diesen Dokumentationspflichten bei den angesprochenen Einzelfällen (Studie „Demokratie und Arbeit“, Studie „Industrie 4.0 – Arbeit 4.0 – Gender 4.0“, „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“, Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000) nachgekommen worden. So handle es sich bei den Studien „Demokratie und Arbeit“ und „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ um eine genuine Forschungstätigkeit (große Fragebogenerhebung; Längsschnittanalyse), die nicht von den Bediensteten des Ressorts durchgeführt hätte werden können (weder von den zeitlichen Ressourcen noch von den speziellen methodischen Kompetenzen her betrachtet). Die Initiative für diese Forschungsarbeit sei vom Auftragnehmer bzw. vom Kabinett des Bundesministers ausgegangen.

Die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt seien von hoher Relevanz für Österreich. An wissenschaftlicher Aufarbeitung der Thematik bestehe somit Bedarf. Eine solche Studie hätte im Ressort sowohl aus Ressourcen- als auch aus Kompetenzgründen nicht durchgeführt werden können. Daher sei die Studie „Industrie 4.0 – Arbeit 4.0 – Gender 4.0“ vergeben worden.

Demgegenüber habe im Zusammenhang mit der Beschäftigungsaktion 20.000 ein gesetzlicher Evaluierungsauftrag bestanden. Laut Beschluss des Nationalrates vom 29. Juni 2017 (vgl. BGBl. I 128/2017) sei die Evaluierung bis 2018 zu leisten gewesen. Der Bedarf sei daher eindeutig gegeben gewesen.

(3) Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es im höchsten Maße bemüht sei, das interne Know-how unter den Rahmenbedingungen der restriktiven Budget- und Personalpolitik zu erhalten und womöglich auszubauen.

In Bezug auf die Empfehlung des RH zur Prüfung und Dokumentation des Bedarfs vor Auftragserteilung teilte das Außenministerium in seiner Stellungnahme mit, dass die auch diese Punkte regelnden und bis 2017 bestehenden Vorschriften in der Beschaffungsrichtlinie 2017 des Außenministeriums zusammengefasst worden seien. Diese Beschaffungsrichtlinie sei zuletzt Ende 2018 überarbeitet worden.

- 4.4 Der RH merkte zur Stellungnahme des Arbeitsministeriums an, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Einzelfällen aus der Aktenlage die Bedarfslage des Ressorts insofern nicht immer eindeutig nachvollziehbar war, da nicht klar erkennbar war, von wem die Initiative zur Auftragserteilung ausgegangen, von wem die Leistungsbeschreibung formuliert und wie geplant war, das Ergebnis weiterzuverwenden. Hinsichtlich der Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ wäre in Anbetracht des hohen Auftragsvolumens eine Dokumentation der Erwägungen zum Umfang und zur Dauer der Untersuchung wünschenswert gewesen.

In Bezug auf die Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 stellte der RH klar, dass er die Bedarfslage nicht angezweifelt hatte.

## Nutzung der Beratungsleistungen und Studien

### Ressortinterne Nutzung

- 5.1 Umfang und Art der internen Nutzung von Beratungs- und Studienergebnissen waren unterschiedlich intensiv und für den RH im Nachhinein nicht umfassend sichtbar.

Nach den Wahrnehmungen des RH wurden bei externen Beauftragungen, die aus einem klaren Bedarf heraus erfolgten, die Ergebnisse in der Praxis von den Ressorts als Grundlage bzw. zur Unterstützung für Entscheidungen und Maßnahmen genutzt.

Die Frage der adäquaten Nutzung der Ergebnisse externer Beauftragungen stellte sich in erster Linie bei Aufträgen, für die bereits die Bedarfslage des Ressorts nicht eindeutig war. Dies war insbesondere bei Aufträgen der Fall, bei denen die Ressorts nicht bereits vor Kontaktaufnahme mit dem späteren Auftragnehmer konkrete handlungsrelevante Fragestellungen formuliert hatten.

- 5.2 Der RH verwies auf seine Feststellungen in TZ 4 und bemängelte, dass in Einzelfällen der Bedarf und die konkrete Nutzung der in Auftrag gegebenen Leistung durch das Ressort unklar blieben.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium und dem Außenministerium, zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit der Beschaffung von Beratungsleistungen und Studien den Bedarf, die konkreten Fragestellungen und den erwarteten konkreten Nutzen der beauftragten Leistung für das Ressort bereits vor der Beauftragung zu definieren und aktenmäßig nachvollziehbar festzuhalten.

- 5.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

(2) Das Arbeitsministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 4.

(3) Laut Stellungnahme des Außenministeriums seien auch die diese Punkte regelnden und bis 2017 bestehenden Vorschriften in seiner Beschaffungsrichtlinie 2017 zusammengefasst worden; diese sei zuletzt Ende 2018 überarbeitet worden.

## Veröffentlichung von Ergebnissen

- 6.1 Nach Angaben des Sozial- und des Außenministeriums hing die Veröffentlichung von in Auftrag gegebenen Studien u.a. von der Sensibilität des Inhalts sowie dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit ab.

Die sechs vom RH überprüften und bereits endabgerechneten Studien und Evaluierungen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung veröffentlicht. Eine davon veröffentlichte nicht das Sozialministerium auf seiner Website, jedoch die Auftragnehmer auf ihren eigenen Websites (Studie Industrie 4.0 – Arbeit 4.0 – Gender 4.0).

Vereinzelt wurden Studienergebnisse auch bei Pressekonferenzen (Sozialministerium: z.B. Effizienzstudie zur Sozialversicherung) oder Veranstaltungen (Außenministerium: z.B. Wertestudie bei der Konferenz Vienna Future Talks) präsentiert. Darüber hinaus informierte das Außenministerium zum Teil andere betroffene öffentliche Stellen mit Runderlass über Studienergebnisse.<sup>6</sup>

- 6.2 Der RH bewertete es positiv, dass das Sozialministerium und das Außenministerium Studienergebnisse in der Regel auf ihren Websites veröffentlichten und damit das generierte Wissen der Öffentlichkeit und Wissenschaft zugänglich machten. Der RH anerkannte insbesondere die Praxis des Außenministeriums – über die Veröffentlichung hinaus – auch andere öffentliche Stellen aktiv über die Ergebnisse von in Auftrag gegebenen Studien zu informieren; das Ressort unterstützte damit eine zeitnahe Kenntnisnahme und Berücksichtigung von Ergebnissen.

[Der RH empfahl dem Sozialministerium, potenziell interessierte öffentliche Stellen über die Ergebnisse bzw. die Veröffentlichung von vom Ressort beauftragten Studien zu informieren.](#)

- 6.3 Das Sozialministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH bei der Veröffentlichung der Effizienzstudie zur Sozialversicherung durch Abhaltung einer Pressekonferenz umgesetzt worden sei.
- 6.4 Der RH begrüßte die geplante Pflicht zur Veröffentlichung von Studien infolge eines Informationsfreiheitsgesetzes.

<sup>6</sup> Außenministerium: Kindergartenstudie I, Wertestudie

## Vergaberecht und interne Vorgaben

### Themen

- 7 Die Beschaffung von Leistungen im öffentlichen Bereich unterliegt dem Bundesvergabegesetz. Der RH überprüfte anhand der 25 im Rahmen der Gebarungüberprüfung ausgewählten Einzelfälle (Sozialministerium: 19 Vergaben, Außenministerium: fünf Vergaben und eine Förderung) die Einhaltung des Vergaberechts und der ressortinternen Vorgaben. Der RH fokussierte seine Darstellung auf folgende im Rahmen dieser Gebarungüberprüfung als problematisch erkannte Themen:
- Auftragswertschätzung ([TZ 8](#))
  - Wahl des Vergabeverfahrens und Ausnahmen vom Bundesvergabegesetz ([TZ 9](#), [TZ 10](#))
  - Einholung von Vergleichsangeboten und Beurteilung der Preisangemessenheit ([TZ 11](#))
  - Schriftlichkeit der Aufträge ([TZ 12](#))
  - Pauschalentgelt versus Höchstentgelt ([TZ 13](#))
  - Leistungsabnahme und Abrechnung ([TZ 14](#))
  - Dokumentation ([TZ 15](#))
  - Abgrenzung Förderung – Werkvertrag ([TZ 16](#))

### Auftragswertschätzung

- 8.1 Nach dem Bundesvergabegesetz waren öffentliche Auftraggeber dazu verpflichtet, vor Durchführung des Vergabeverfahrens den geschätzten Auftragswert der Leistung sachkundig zu ermitteln. Die Auftragswertschätzung war für die Wahl des Vergabeverfahrens maßgeblich: Direktvergaben (ohne Bekanntmachung) waren nur zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert 100.000 EUR (exkl. USt) nicht erreichte. Der geschätzte Auftragswert war aber auch für die Beurteilung der Preisangemessenheit sowie für die Einhaltung interner Vorgaben, wie z.B. der Betragsschwellen für die Einholung von Vergleichsangeboten oder (im Sozialministerium) für die Einbindung der zentralen Vergaberechtsabteilung, relevant.

In der Mehrzahl der vom RH überprüften Vergaben war aus den Akten keine Abschätzung des Arbeitsaufwands und keine Auftragswertschätzung vor der Angebots-einholung erkennbar.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Sozialministerium: z.B. Effizienzstudie zur Sozialversicherung, Studie ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand

Außenministerium: z.B. Kindergartenstudie II

- 8.2 Der RH kritisierte, dass die Ressorts den Arbeitsaufwand und Auftragswert nicht durchgängig vorab schätzten. Er wies darauf hin, dass die Höhe des geschätzten Auftragswerts die gesetzlich zulässigen Vergabeverfahren bestimmte und eine Grundlage für die Beurteilung der Preisangemessenheit der Angebote darstellte.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium, dem Außenministerium und dem Bundeskanzleramt, vor Angebotseinholung – als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens und die spätere Beurteilung der Preisangemessenheit – eine Auftragswertschätzung durchzuführen und die Erwägungen aktenmäßig zu dokumentieren.

- 8.3 (1) Das Sozialministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Empfehlung des RH zur Kenntnis nehme und zukünftig insbesondere hinsichtlich einer Auftragswertschätzung bei Auftragsvergaben berücksichtigen werde.

(2) Laut Stellungnahme des Außenministeriums seien auch die diese Punkte regelnden und bis 2017 bestehenden Vorschriften in seiner Beschaffungsrichtlinie 2017 zusammengefasst worden; diese sei zuletzt Ende 2018 überarbeitet worden.

## Wahl des Vergabeverfahrens und Ausnahmen vom Bundesvergabegesetz

- 9.1 (1) Von den 24 vom RH – auf Basis einer risikoorientierten Auswahl – überprüften Vergaben erfolgte in zwei Fällen eine Ausschreibung der Leistung (Verhandlungsverfahren); 22 Fälle erfolgten über formfreie, unmittelbare Auftragserteilungen:

Tabelle 1: Gewählte Vergabeverfahren in den vom RH überprüften Vergabefällen

	Sozialministerium	Außenministerium
<b>Anzahl der überprüften Vergabefälle</b>	<b>19</b>	<b>5<sup>1</sup></b>
<i>davon</i>		
<i>Direktvergabe ohne vorherige Bekanntmachung</i>	13	5
<i>„Direktvergabe“ gestützt auf die Ausnahmebestimmung nach § 10 Z 13 Bundesvergabegesetz 2006 (Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen)</i>	4	–
<i>Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung</i>	2	–

<sup>1</sup> ohne Förderfall (Kindergartenstudie I)

Quellen: BMASGK; BMEIA; RH

(2) Auch die Interne Revision des Sozialministeriums stellte in einer ressortweiten, systematischen Vergabepfung 2008 (bzw. Follow-up 2014) fest, dass das Sozialministerium in etwa 90 % der damals überprüften Fälle eine Direktvergabe durchgeführt hatte.

9.2 Der RH hielt fest, dass das Sozialministerium und das Außenministerium die vom RH überprüften Vergaben vorwiegend in Form von Direktvergaben abwickelten. Bereits in seinem Bericht „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“ (Reihe Bund 2015/6, TZ 3) hatte der RH darauf hingewiesen, dass Direktvergaben Wettbewerb und Transparenz in deutlich geringerem Maß gewährleisten als öffentliche Ausschreibungen und damit ein erhöhtes Risiko für über-  
teuerte Beschaffungen, für Korruption und Manipulation bergen.

10.1 Bestimmte Vergabeverfahren, wie etwa Inhouse–Vergaben oder Leistungen, die über die Bundesbeschaffung GmbH beschafft wurden, waren vom Geltungsbereich des Bundesvergabegesetzes ausgenommen.

Eine Ausnahme galt gemäß § 10 Z 13 Bundesvergabegesetz (**BVergG**) 2006 auch für Forschungs– und Entwicklungsdienstleistungen. Sie unterlagen dem Bundesvergabegesetz aber dann, wenn

- ihre Ergebnisse ausschließlich Eigentum des Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit waren und
- der Auftraggeber die Dienstleistungen vollständig vergütete.

Wie ein Rundschreiben des Sozialministeriums aus dem Jahr 2012 erläuterte, war das Bundesvergabegesetz anzuwenden, wenn beide Voraussetzungen kumulativ vorlagen. Falls nicht, galten die allgemeinen vergaberechtlichen Grundsätze (Bietergleichbehandlung, Transparenzprinzip, Grundsatz der Durchführung eines fairen und lautereren Verfahrens).

Das Sozialministerium berief sich in vier der vom RH überprüften Vergabefälle („Effizienzstudie zur Sozialversicherung“; Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000; Forschungsprojekt „Demokratie und Arbeit“ sowie Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“) auf die Ausnahme für Forschungs– und Entwicklungsdienstleistungen. Das Außenministerium machte in keinem der überprüften Vergabefälle von dieser Ausnahme Gebrauch.

Bei der Vergabe der Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ und der Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 waren die zuständigen Fachabteilungen des Sozialministeriums der Ansicht, dass diese Ausnahme bereits dann greife, wenn die Ergebnisse der Forschungs– und Entwicklungsdienstleistungen im Internet veröffentlicht wurden; durch die Veröffentlichung lägen die Ergebnisse nämlich nicht mehr im „ausschließlichen Eigentum des Auftraggebers“.

Das Sozialministerium holte zur Auslegung dieser Bestimmung eine Stellungnahme der Finanzprokuratur ein, die besagte, dass eine Veröffentlichung der Ergebnisse (z.B. auf der Website des Ministeriums) für sich allein nicht ausreicht, um unter die

Ausnahme zu fallen. Die Ergebnisse waren nämlich auch dann im „ausschließlichen Eigentum“ des öffentlichen Auftraggebers, wenn dieser die Ergebnisse veröffentlichte oder zur allgemeinen Einsicht zugänglich machte. Erwarb hingegen z.B. der Auftragnehmer zumindest zum Teil Nutzungsrechte an Ergebnissen der Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen oder konnte er frei über die Ergebnisse der von ihm erbrachten Leistung verfügen, so handelte es sich um eine vom Vergaberecht ausgenommene Forschungsförderung. Die Rechtsauslegung der Finanzprokurator stützte sich auf die juristische Literatur.

- 10.2 Der RH kritisierte, dass das Sozialministerium in zwei Vergaben<sup>8</sup> die Ausnahmebestimmung des Bundesvergabegesetzes für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen heranzog, obwohl ihre Ergebnisse im ausschließlichen Eigentum des Auftraggebers für den Gebrauch bei der Ausübung seiner Tätigkeit lagen, die Dienstleistungen vollständig durch den Auftraggeber vergütet wurden und der Auftrag damit nicht vom Ausnahmetatbestand umfasst war. Laut juristischer Literatur<sup>9</sup> wie auch nach Ansicht der Finanzprokurator reichte eine bloße Veröffentlichung der Ergebnisse von Studien für sich allein genommen nicht aus, um unter diesen Ausnahmetatbestand des Bundesvergabegesetzes zu fallen.

Der RH empfahl dem Sozialministerium und dem Arbeitsministerium, die Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen (nunmehr § 9 Z 12 BVergG 2018) entsprechend der juristischen Literatur und der Rechtsansicht der Finanzprokurator auszulegen und die Vorteile der Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen zu nutzen.

- 10.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Da die formalen vergaberechtlichen Anforderungen im konkreten Fall („Effizienzstudie zur Sozialversicherung“) nicht anzuwenden gewesen seien, sei davon ausgegangen worden, dass es sich eben nicht um eine „Direktvergabe“ im vergaberechtlichen Sinn handelte und damit auch nicht zwingend mehrere Angebote einzuholen gewesen seien. Der von der Finanzprokurator vorgeschlagenen Rechtsauslegung, welche Bedingungen an die Ausnahme für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen geknüpft sind, sei das Sozialministerium bei der Auftragsvergabe an den Auftragnehmer gefolgt, da diesem auch ein Nutzungsrecht an der Studie eingeräumt worden sei. An der besonderen Qualifikation des ausgewählten Vertragspartners sollte im konkreten Fall nach Ansicht des Sozialministeriums kein Zweifel bestehen.

<sup>8</sup> Sozialministerium: Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“; Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000

<sup>9</sup> *Fruhmman*, in *Schramm/Aicher/Fruhmman/Thienel* (Hrsg.), Bundesvergabegesetz 2006. Kommentar<sup>2</sup> (1. Lfg. 2009) § 10 BVergG Rz 340

(2) Das Arbeitsministerium dankte in seiner Stellungnahme für die Ausführungen des RH im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmungen für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen.

Hinsichtlich der Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 sei mit dem Ausschussbericht, der den Gesetzesbeschluss zur Einführung und Finanzierung der Beschäftigungsaktion 20.000 begleitet, die auch gesetzlich festgelegte begleitende Evaluierung konkretisiert worden (siehe AB 1686 der Beilagen XXV. GP): „Schließlich soll auch eine umfassende begleitende Evaluierung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz gemeinsam mit dem Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft die Optimierung der Programmumsetzung unterstützen und im Jahr 2018 eine evidenzbasierte Einschätzung der Fördermaßnahmen aus arbeitsmarktpolitischer Sicht (...) gewährleisten“. Die ersten Piloten der Beschäftigungsaktion hätten am 1. Juli 2017 gestartet. Ein zeitaufwendiges, mehrstufiges Ausschreibungsverfahren hätte nach Ansicht des Ressorts die gesetzeskonforme Umsetzung des Evaluierungsauftrags – ebenso wie die Ableitung von rechtzeitigen und verwertungsrelevanten Anregungen aus der Pilotphase für die geplante österreichweite Ausrollung ab Jänner 2018 – verunmöglicht. Die Studie sei daher unter Bezug auf die Forschungsausnahme direkt vergeben worden. Die Fachsektion habe sich dabei auf eine Rechtsauskunft des ehemaligen Leiters der Vergaberechtsabteilung im damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit gestützt: „Forschungsaufträge unterliegen dann nicht der Anwendung von Vergaberecht, wenn entweder die wesentlichen Ergebnisse eines Forschungsauftrags nicht nur dem Auftraggeber zur Verfügung stehen oder aber (im konkreten Fall nicht relevant) nicht ausschließlich durch den Auftraggeber finanziert werden. (...) Da Letzteres im konkreten Fall nicht zutrifft, indem jedenfalls die wesentlichen Ergebnisse der Öffentlichkeit im Sinne der betroffenen Anwender zur Verfügung gestellt werden, ist daher die Inanspruchnahme des Ausnahmetatbestandes des § 10 Z 13 des Bundesvergabegesetzes gerechtfertigt.“ Die Position des RH – im Hinblick darauf, dass die Ausnahme nicht anwendbar sei, da allein das Arbeitsministerium einen Nutzen aus der Evaluierung ziehe – übersehe einen wesentlichen Aspekt des Zwecks der Evaluierung. So würden die Ergebnisse nicht nur veröffentlicht und der Öffentlichkeit, insbesondere den betroffenen älteren, arbeitslosen Menschen, die Interesse an einer ordnungsgemäßen Durchführung der Aktion 20.000 und einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung dieser haben, zur Verfügung gestellt. Das Evaluierungskonzept selbst sei mit dem Wirtschaftsministerium abgestimmt worden und es sei dessen Erkenntniswünschen Rechnung getragen worden.

Im Ausschussbericht des Nationalrates und damit in den Gesetzesmaterien sei zudem eindeutig festgelegt worden, dass die Ergebnisse der Evaluierung Entscheidungsgrundlage für die Entscheidung des Bundesfinanzgesetzgebers, ob im Jahr 2019 weiter 200 Mio. EUR gesetzlich zur Verfügung gestellt werden, sein sollen: „Im Herbst 2018 werden die Pilotprojekte evaluiert. Bei erfolgreicher Evaluierung

wird die Beschäftigungsaktion 20.000 fortgesetzt und weitere 200 Mio. EUR für 2019 zur Verfügung gestellt“ (AB 1686 der Beilagen XXV. GP).

Aus Sicht der Sektion Arbeitsmarkt sei damit ein über die Veröffentlichung hinausgehender Nutzen gegeben, nämlich eine Grundlage für den Gesetzgeber, das Parlament, für die weitere Zurverfügungstellung von Geldmitteln zu bieten.

Man könnte zwar auch den Bundesfinanzgesetzgeber dem Auftraggeber „Bund“ zurechnen, dass aber ein Auftrag eines vollziehenden Organs als Grundlage für eine Entscheidung der Legislative bilde, gehe aber wohl doch über den engen Nutzen, den der Auftraggeber hätte und der in den Gutachten angeführt werde, hinaus. Daher könne davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse des Auftrags eben nicht „ausschließlich Eigentum des öffentlichen Auftraggebers für seinen Gebrauch bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit“ sind.

Hinsichtlich der Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ verwies das Arbeitsministerium auf seine Stellungnahme zu TZ 21.

10.4 (1) Der RH merkte in Bezug auf die „Effizienzstudie zur Sozialversicherung“ an, dass er die Inanspruchnahme der Ausnahme für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in diesem konkreten Fall aufgrund der zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer geteilten Nutzungsrechte nicht beanstandet hatte.

(2) Der RH betonte, dass das Ministerium die Ausnahme für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen hinsichtlich der Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 und der Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ sehr weit ausgelegt hatte. Er war der Ansicht, dass diese weite Anwendung des Ausnahmetatbestands in einem klaren Spannungsverhältnis zu den allgemeinen Vergabegrundsätzen – insbesondere der Gleichbehandlung potenzieller Bieter und der Transparenz – steht. Er wies darauf hin, dass laut den Verträgen sämtliche Nutzungs- und Verwertungsrechte an den Auftraggeber übergingen, und erinnerte daran, dass nach Ansicht der Finanzprokuratur und in der Literatur eine bloße Veröffentlichung der Ergebnisse für sich allein für die Anwendung des Ausnahmetatbestands des Bundesvergabegesetzes nicht ausreiche. Auch das im Zuge der geplanten Beauftragung hinzugezogene Wirtschaftsministerium bewertete laut Akten die „Nicht-Beachtung der Richtlinien für öffentliche Ausschreibungen [...] äußerst kritisch“.

## Einholung von Vergleichsangeboten und Beurteilung der Preisangemessenheit

- 11.1 (1) Nach dem Bundesvergabegesetz – wie schon nach den allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – hatte die Vergabe zu angemessenen Preisen zu erfolgen. Bei Direktvergaben war die Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben. Im Sozialministerium und im Außenministerium gab es allerdings interne Vorgaben zur Einholung von Angeboten bzw. unverbindlichen Preisauskünften bei Direktvergaben, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 2: Interne Vorgaben zur Einholung von Vergleichsangeboten bei Direktvergaben

Nettoauftragswert	Mindestanzahl der einzuholenden Angebote bzw. unverbindlichen Preisauskünfte	Möglichkeit von Abweichungen
<b>Sozialministerium</b>		
bis 3.000 EUR	1	Auftragsvergabe kann sich auf bloße Recherchen in gedruckten oder in elektronisch verfügbaren Preiskatalogen im Internet stützen; diese sind aktenmäßig zu dokumentieren.
ab 3.000 EUR	3	Abweichung bei schlüssiger und nachvollziehbarer aktenmäßiger Begründung ist möglich; ab 10.000 EUR ist zusätzlich die Zustimmung der Sektionsleitung erforderlich.
<b>Außenministerium</b>		
bis 1.500 EUR	1	Abweichung mit aktenmäßiger Begründung ist möglich, wenn die Einholung aus wirtschaftlichen oder sonstigen Gründen nicht zweckmäßig ist.
1.500 EUR bis 7.000 EUR	2	
ab 7.000 EUR	3	

Quellen: BMASGK; BMEIA; RH

- (2) Das Sozialministerium führte elf der 13 vom RH überprüften Direktvergaben (unter dem Schwellenwert) und alle vier direkten Vergaben, die es auf die Ausnahmbestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen stützte, durch, ohne Vergleichsangebote oder unverbindliche Preisauskünfte einzuholen.

Das Außenministerium vergab einen<sup>10</sup> der fünf vom RH überprüften Aufträge, ohne Vergleichsangebote einzuholen.

<sup>10</sup> Konsulentenvertrag völkerrechtliche Beratung

Beauftragungen ohne Einholung von Preisauskünften oder Angeboten begründeten die Ressorts u.a. damit, dass

- sich der Auftragnehmer schon bei früheren Beauftragungen durch das Ressort gut bewährt habe,
- der Auftragnehmer über eine hohe fachliche Expertise verfüge oder
- die Einholung von Vergleichsangeboten oder unverbindlichen Preisauskünften aufgrund der Dringlichkeit des Auftrags in der gebotenen Zeit nicht möglich gewesen sei.

(3) Für das Sozialministerium hatte bereits die Interne Revision bei einer ressortweiten, systematischen Vergabepfung im Jahr 2008 das häufige Fehlen von unverbindlichen Preisauskünften bzw. Angeboten sowie die unzureichende Prüfung der Preisangemessenheit kritisiert.

- 11.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Sozialministerium Vergleichsangebote nur in vier der 19 überprüften Vergabefälle einholte (zwei Ausschreibungen von Verhandlungsverfahren und zwei Direktvergaben unter Einholung von Vergleichsangeboten).

Wie der RH bereits in seinem Bericht „Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW“ (Reihe Bund 2015/6, TZ 19) betont hatte, bargen Direktvergaben aufgrund der Nicht-Bekanntmachung nach außen ein besonderes Risiko der Ausschaltung des Wettbewerbs und überhöhter Preise. Der RH war der Ansicht, dass bei Direktvergaben die Einholung von Vergleichsangeboten der Regelfall sein sollte, um einen Marktüberblick zu gewährleisten und damit eine qualitativ und kostenmäßig optimale Beauftragung zu unterstützen.

Er anerkannte in diesem Sinne die internen Vorgaben der beiden Ressorts zur Einholung von Vergleichsangeboten, kritisierte jedoch, dass insbesondere im Sozialministerium die grundsätzliche Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel die interne Vorgabe konterkarierte.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium und dem Außenministerium, auch bei Direktvergaben die Vorteile des Wettbewerbs für den Auftraggeber zu nutzen und zur Sicherstellung von Qualität und Preisangemessenheit bei Direktvergaben grundsätzlich – sofern im Einzelfall nicht unzumutbar – drei Angebote einzuholen.

- 11.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Zur Unterlassung der Einholung von anderen Angeboten bei Vergabe des Auftrags für eine Effizienzstudie zur Sozialversicherung sei eine Begründung aktenmäßig festgehalten worden.

(2) Das Arbeitsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass nachvollziehbar argumentiert worden sei, warum es in einzelnen Fällen nicht zweckmäßig gewesen sei, Vergleichsangebote einzuholen. So sei beim Forschungsprojekt „Demokratie und Arbeit“ den Akten zu entnehmen, dass sich das Auftraggeberkonsortium auf den Anbieter geeinigt hatte und ein Abgehen davon und die Einholung von Vergleichsangeboten einen weder zweckmäßigen noch wirtschaftlichen Zusatzaufwand verursacht hätte. Bei der Studie „Industrie 4.0 – Arbeit 4.0 – Gender 4.0“ sei festgehalten, dass der letztlich gewählte Anbieter der einzige sei, der über Erfahrung in der Verschränkung der Themenbereiche verfüge. Im Fall der Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ sei aufgrund der Vorerfahrung des Auftragnehmers mit facheinschlägigen Forschungsarbeiten (u.a. Längsschnittstudien zu Fragen der Erwerbsbeteiligung) von der Einholung von Vergleichsangeboten abgesehen worden.

(3) Laut Stellungnahme des Außenministeriums seien auch die diese Punkte regelnden und bis 2017 bestehenden Vorschriften in seiner Beschaffungsrichtlinie 2017 zusammengefasst worden; diese sei zuletzt Ende 2018 überarbeitet worden.

- 11.4 Zur Stellungnahme des Arbeitsministeriums betonte der RH, dass Direktvergaben ein besonderes Risiko der Ausschaltung des Wettbewerbs und überhöhter Preise bargen. Um einen Marktüberblick zu gewährleisten und damit eine qualitativ und kostenmäßig optimale Beauftragung zu unterstützen, sollte daher nach Ansicht des RH auch bei Direktvergaben die Einholung von Vergleichsangeboten der Regelfall sein.

## Schriftlichkeit der Aufträge

- 12.1 Nach dem Bundesvergabegesetz hatten öffentliche Auftraggeber den Zuschlag schriftlich zu erteilen. Auch den internen Vorgaben des Sozial- und des Außenministeriums zufolge waren Werkverträge (sowie allfällige Vertragsänderungen und/oder –ergänzungen) in schriftlicher Form abzuschließen.

Das Außenministerium beauftragte in zwei<sup>11</sup> der vom RH überprüften Vergabefälle die Leistungen mündlich. In einem weiteren Fall<sup>12</sup> änderte das Außenministerium den Leistungsumfang ab, ohne dies schriftlich zu vereinbaren.

Das Sozialministerium beauftragte Leistungen in der Regel schriftlich; in einem der überprüften Vergabefälle erfolgte die Leistungsbeauftragung mündlich.<sup>13</sup> In zwei weiteren Fällen erfolgten wesentliche Änderungen der vereinbarten Leistung mündlich.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Außenministerium: Verbesserung der internen Kommunikation; Öffentlichkeitsarbeit für die Wirtschaftsinitiative

<sup>12</sup> Außenministerium: Wertestudie

<sup>13</sup> Sozialministerium: Strategische Kommunikationsberatung (TZ 25)

<sup>14</sup> Sozialministerium: Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000; Legistische Umsetzung Verbraucherschutz (rückwirkende schriftliche Anpassung des Vertrags nach Leistungserbringung)

- 12.2 Der RH kritisierte, dass insbesondere das Außenministerium das Erfordernis der Schriftform bei Verträgen über Beratungsleistungen und Studien nicht durchgängig einhielt. Nach Ansicht des RH war nur die schriftliche Auftragsvergabe oder Auftragsänderung geeignet, Klarheit über den vereinbarten Leistungsinhalt und –umfang zu schaffen und damit die Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der vertraglichen Pflichten zu gewährleisten (siehe auch den RH-Bericht „Internationales Amtssitz- und Konferenzzentrum Wien“ (Reihe Bund 2005/4, TZ 16) und Wahrnehmungsbericht des RH „Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien“ (Reihe Bund 2004/2, TZ 2)).

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium, dem Außenministerium und dem Bundeskanzleramt, Verträge aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit stets schriftlich abzuschließen und auch bei Vertragsänderungen die Schriftform einzuhalten.

- 12.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

(2) Das Arbeitsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Hinblick auf die angeblich mündlich erfolgte Vertragsänderung der Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 die Darstellung des RH nicht nachvollzogen werden könne: Sowohl das 2018 erfolgte Ansuchen um Fristerstreckung für die Vorlage des Endberichts, ein Ansuchen um neuerliche Vertragsadaption des Forschungswerkvertrags „Evaluation Aktion 20.000“ aus 2018 als auch eine Vertragsadaption des Forschungswerkvertrags aus 2019 seien im Elektronischen Akt (**ELAK**) erfasst und die Schriftlichkeit und aktenmäßige Erfassung der Abänderungen des Forschungsvertrags könnten belegt werden.

(3) Laut Stellungnahme des Außenministeriums seien auch die diese Punkte regelnden und bis 2017 bestehenden Vorschriften in seiner Beschaffungsrichtlinie 2017 zusammengefasst worden; diese sei zuletzt Ende 2018 überarbeitet worden.

- 12.4 Zur Stellungnahme des Arbeitsministeriums wies der RH darauf hin, dass dieses den Auftragnehmer der Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000 im Zusammenhang mit der Ende 2017 erfolgten Sistierung der Beschäftigungsaktion 20.000 zur Durchführung außerplanmäßiger Forschungs- und Erhebungsschritte beauftragte, die der Auftragnehmer im Zeitraum November 2017 bis Mitte Februar 2018 durchführte. Eine schriftliche Vertragsanpassung zu dieser Änderung des Leistungsumfangs war zur Zeit der Gebarungüberprüfung weder in den Akten enthalten, noch konnte eine solche vom Ressort vorgelegt werden.

## Pauschalentgelt versus Höchstentgelt

13.1 (1) Das Bundesvergabegesetz normiert als allgemeine Bestimmung, dass Pauschalpreise nur zulässig sind, wenn Art, Güte und Umfang einer Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, hinreichend genau bekannt sind und mit einer Änderung während der Ausführung nicht zu rechnen ist. Die internen Vorgaben des Sozialministeriums (Musterwerkvertrag) verwiesen für alle Werkverträge des Ressorts auf diesen Grundsatz. Das Außenministerium traf keine diesbezüglichen internen Regelungen.

(2) Ein Pauschalentgelt war in etwa der Hälfte der vom RH überprüften Vergabefälle vereinbart (bzw. abgerechnet) worden; dies obwohl in der Mehrzahl dieser Fälle<sup>15</sup> zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden (Personal-)Ressourcen nicht klar absehbar war.

In den übrigen überprüften Vergabefällen sahen die Verträge eine Abrechnung nach Tagsätzen bzw. Stundensätzen (in Einzelfällen Leistungssätzen), in der Regel kombiniert mit vertraglich festgelegten Höchstentgelten, vor.

13.2 Der RH kritisierte, dass das Sozialministerium und das Außenministerium Pauschalentgelte vereinbarten (bzw. abrechneten), auch wenn der dem Auftragnehmer mit der Erfüllung entstehende Aufwand nicht klar abschätzbar bzw. die Leistung nur in Grundzügen skizziert war. Der RH verkannte nicht, dass die Beauftragungen mit Leistungsabgeltung auf Basis von Pauschalsätzen für die Ressorts den internen Aufwand für die Rechnungskontrolle reduzierten. Nach Ansicht des RH reduzierten Pauschalentgelte allerdings auch die Möglichkeiten des Auftraggebers, bei der Abrechnung die Angemessenheit des Entgelts zu kontrollieren.

Bei Aufträgen für geistige Leistungen bestehen in der Regel Unsicherheiten über den tatsächlich erforderlichen Aufwand des Auftragnehmers; ein vorab festgesetzter Pauschalbetrag birgt zudem das Risiko, dass der Auftragnehmer seinen Aufwand zulasten der Qualität minimiert (siehe RH-Berichte „Behördenfunknetz ADONIS“ (Reihe Bund 2004/5) und „Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde“ (Reihe Bund 2015/15, TZ 19)).

<sup>15</sup> Sozialministerium: z.B. „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“  
Außenministerium: pauschal abgerechnet: z.B. Kindergartenstudie II

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium und dem Außenministerium, Pauschalentgelte nur zu vereinbaren, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftragserfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist, d.h. wenn Art, Güte und Umfang der Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, genau definiert sind; anderenfalls wäre in den Werkverträgen eine Abrechnung nach Zeitsätzen (allenfalls Leistungssätzen) unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten vorzusehen.

13.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

(2) Das Arbeitsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Wesen eines Werkvertrags in der Erfolgsbezogenheit liege. Daher sei das Werk selbst und dessen Qualität zu beurteilen, nicht die Zahl der dafür aufgewendeten Arbeitsstunden. Werkverträge mit Vergütung nach angemessenen Pauschalpreisen würden den Verwaltungs- bzw. Zeitaufwand für Auftragnehmer wie Auftraggeber reduzieren, da keine detaillierte Erfassung und Abrechnung der Stunden erforderlich seien. Eine tatsächliche Überprüfung der geleisteten Arbeitsstunden durch den Auftraggeber sei zudem nicht möglich, da dies eine permanente Überwachung erfordern würde. Die Vereinbarung angemessener Pauschalentgelte entspreche daher der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit.

(3) Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, Präzisierungen im Sinne dieser Empfehlung für die nächste Anpassung seiner Beschaffungsrichtlinie ins Auge zu fassen.

13.4 Zur Stellungnahme des Arbeitsministeriums betonte der RH, dass Pauschalpreise nach dem Bundesvergabegesetz wie auch nach den internen Vorgaben des Sozialministeriums nur zulässig waren, wenn Art, Güte und Umfang einer Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, hinreichend genau bekannt sind und mit einer Änderung während der Ausführung nicht zu rechnen ist. Dem RH war bewusst, dass eine Leistungsabgeltung auf Basis von Pauschalsätzen den internen Aufwand für die Rechnungskontrolle reduzierte. Allerdings reduzierten Pauschalentgelte auch die Möglichkeiten des Auftraggebers, bei der Abrechnung die Angemessenheit des Entgelts zu kontrollieren, und bargen das Risiko, dass der Auftragnehmer seinen Aufwand zulasten der Qualität minimiert. Es entspricht daher den Gebungsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit, in Fällen, in denen zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftragserfüllung aufzuwendenden Ressourcen nicht klar absehbar ist, in den Verträgen eine Abrechnung nach Tagsätzen bzw. Stundensätzen kombiniert mit vertraglich festgelegten Höchstentgelten vorzusehen.

## Leistungsabnahme und Abrechnung

- 14.1 (1) In den vom RH überprüften Vergabefällen stellte der RH einige Mängel bei der Leistungsabnahme bzw. der Abrechnung fest:

Im Sozialministerium traten Mängel bei der Leistungsabnahme und Abrechnung bei den Aufträgen zur Strategischen Kommunikationsberatung auf (keine unverzügliche aktenmäßige und rechnungstechnische Erfassung des Auftrags; mangelnde Sorgfalt bei der Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen; Überschreitung vertraglich vereinbarter Leistungszeiträume und Höchstentgelte).

In einem weiteren Fall (Studie Arbeitskräfteüberlassung) zahlte das Sozialministerium das volle Entgelt aus, obwohl der Auftragnehmer nicht die vertraglich geforderten Stundenlisten vorlegte; auf Nachfrage des RH beschaffte das Sozialministerium die Stundenlisten vom Auftragnehmer im Zuge der Gebarungsüberprüfung.

Im Außenministerium erfolgte in einem Fall (Konsulentenvertrag völkerrechtliche Beratung) die Auszahlung des monatlichen Entgelts ohne Aufzeichnungen über die erbrachten Leistungen und den damit verbundenen Zeitaufwand des Auftragnehmers. Auch in einem weiteren Fall (Kindergartenstudie II) rechnete der Auftragnehmer das Entgelt beim Außenministerium pauschal ab, obwohl er vertraglich verpflichtet war, detaillierte Aufzeichnungen hinsichtlich der Verwendung des Entgelts vorzulegen und nicht widmungsgemäß verwendete Auszahlungen in Abzug zu bringen.

(2) Bei zeitlichen Verzögerungen verlangten das Sozialministerium und das Außenministerium in den vom RH überprüften Vergabefällen überwiegend keine Abschlagszahlungen oder Pönalen.<sup>16</sup>

- 14.2 Der RH kritisierte, dass die Ressorts in Einzelfällen Zahlungen tätigten, obwohl wesentliche Abrechnungsunterlagen bzw. Leistungsnachweise fehlten.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium, dem Außenministerium und dem Bundeskanzleramt, vertraglich geforderte Abrechnungsunterlagen vor Durchführung der Zahlung einzumahnen und sich bei einer vereinbarten Abrechnung auf Basis von Stunden- bzw. Tagsätzen Zeitaufzeichnungen vorlegen zu lassen, die auch einen Hinweis auf den Inhalt der jeweils erbrachten Leistung enthalten.

Hinsichtlich der Mängel bei der Leistungsabnahme und Abrechnung der Aufträge zur Strategischen Kommunikationsberatung im Sozialministerium verwies der RH auf seine Ausführungen in [TZ 25](#) und [TZ 27](#).

<sup>16</sup> Sozialministerium: z.B. Evaluation Invaliditätspension neu  
Außenministerium: Kindergartenstudie II (keine Pönale vertraglich vereinbart)

14.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

(2) Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, Präzisierungen im Sinne dieser Empfehlung für die nächste Anpassung seiner Beschaffungsrichtlinie ins Auge zu fassen.

## Nachvollziehbarkeit der Vergabeprozesse

15.1 Die internen Vorgaben des Sozialministeriums und des Außenministeriums sahen – wie auch das Bundesvergabegesetz – vor, Vergabevorgänge und zwar auch Direktvergaben aktenmäßig zu dokumentieren.

Die vom RH überprüften Vergabeprozesse waren grundsätzlich im ELAK hinsichtlich der inhaltlichen Entscheidungsprozesse und im Haushaltsverrechnungssystem SAP hinsichtlich der Verrechnungsprozesse erfasst. Dennoch zeigten sich im Einzelnen Dokumentationsmängel; Schwächen zeigten sich in der Dokumentation des Planungsprozesses, d.h. hinsichtlich der Erwägungen zu Bedarf, Preisangemessenheit und Auswahl des Auftragnehmers. Aus den Vergabeakten der überprüften Fälle im Sozialministerium ging zudem nicht immer hervor, wer im Ressort den Anstoß für die Beauftragung einer Beratungsleistung oder Studie gab und wie die Kontaktnahme mit den Bietern erfolgte.<sup>17</sup>

In einigen der überprüften Fälle war die erbrachte Leistung nicht dokumentiert<sup>18</sup> bzw. erfolgte die aktenmäßige Dokumentation erst Monate später.<sup>19</sup>

15.2 Der RH kritisierte die Mängel in der aktenmäßigen Dokumentation.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, dem Arbeitsministerium, dem Außenministerium und dem Bundeskanzleramt, auf eine nachvollziehbare aktenmäßige Dokumentation der wesentlichen Schritte im Prozess der Beauftragung, Leistungserbringung und Abrechnung zu achten.

15.3 (1) Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

(2) Das Arbeitsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus Sicht der Fachsektion diesen Dokumentationspflichten bei den angesprochenen Einzelfällen

<sup>17</sup> Sozialministerium: z.B. Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000; Forschungsprojekt „Demokratie und Arbeit“

<sup>18</sup> Sozialministerium: z.B. Unterstützung der Weiterentwicklung der bedarfsorientierten Mindestsicherung  
Außenministerium: z.B. Endberichte der Kindergartenstudie II; Konsulentenvertrag völkerrechtliche Beratung

<sup>19</sup> Außenministerium: Endbericht der Kindergartenstudie I

(Studie „Demokratie und Arbeit“, Evaluierung der Beschäftigungsaktion 20.000) auch nachgekommen worden sei, und verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 4.

(3) Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, Präzisierungen im Sinne dieser Empfehlung für die nächste Anpassung seiner Beschaffungsrichtlinie ins Auge zu fassen.

- 15.4 Der RH betonte, dass die im Bereich des Arbeitsministeriums überprüften Vergabeprozesse zwar grundsätzlich im ELAK erfasst waren, jedoch im Einzelnen Dokumentationsmängel aufgetreten waren; er verwies diesbezüglich auf seine Ausführungen in TZ 4.

## Abgrenzung Förderung – Werkvertrag

- 16.1 (1) Für die Erstellung von Studien vergaben die überprüften Ministerien teilweise Werkverträge, teilweise gewährten sie Förderungen. Im Fokus der gegenständlichen Gebarungüberprüfung lag die Vergabe von Beratungsleistungen und Studien im Rahmen von Werkverträgen. Der RH bezog in seine Fallauswahl auch eine Förderung mit ein (Außenministerium: Kindergartenstudie I – TZ 32 f.), weil die Nachfolgestudie (Kindergartenstudie II – TZ 34 f.) als Werkvertrag vergeben wurde.

(2) Das Bundeshaushaltsgesetz 2013 verstand unter Förderungen (u.a.) Geldzuwendungen, die für eine Leistung, an der ein erhebliches, öffentliches Interesse bestand, gewährt wurden, ohne dafür unmittelbar eine angemessene, geldwerte Gegenleistung zu erhalten.

Der Fördernehmer verpflichtete sich zu subventionsgerechtem Verhalten. Ein Erfolg war nicht geschuldet. Der Fördergeber – ohne einklagbaren Leistungsanspruch – konnte allenfalls eine (anteilmäßige) Rückzahlung der Förderung bei nicht-subventionsgerechtem Verhalten des Fördernehmers verlangen.

(3) Im Rahmen eines Werkvertrags verpflichtete sich der Werkunternehmer zur Herstellung eines Werkes gegen Entgelt. Er schuldete das Werk oder den Erfolg und trug das Risiko des Misslingens. Der öffentliche Auftraggeber des Werkes unterlag in der Regel dem Vergaberecht. Werkverträge waren daher unter Berücksichtigung der jeweiligen Schwellenwerte öffentlich auszuschreiben.

- 16.2 Ein öffentliches Interesse an Studien konnte zu vielen wissenschaftlichen Fragen grundsätzlich gegeben sein. Den Ministerien stand sowohl die Möglichkeit der Gewährung einer Förderung als auch die Vergabe eines öffentlichen Auftrags zur Zielerreichung offen. Die Zieldefinition war hingegen im Vorfeld der jeweiligen Vorhaben von entscheidender Bedeutung zur zweckmäßigen Auswahl des anzuwendenden Rechtsinstruments.

Die Gewährung einer Förderung erforderte ein erhebliches Interesse der Ministerien ohne konkreten Anspruch auf eine angemessene, geldwerte Gegenleistung. Bestand hingegen ein konkreter Bedarf an einem Forschungs– bzw. Studienergebnis im Sinne einer Beantwortung klar definierter Fragestellungen, rückte die Gegenleistung – ein Leistungsaustausch – in den Vordergrund und die Förderung war nicht mehr als geeignetes Mittel zur Zielerreichung anzusehen.

Überwiegt das Interesse am Leistungsaustausch, dann wäre – nicht zuletzt aus Gründen der rechtlichen Durchsetzbarkeit eines Leistungsanspruchs – einer öffentlichen Auftragsvergabe der Vorzug zu geben.

## TEIL 2 – Einzelfälle

### Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

#### Effizienzstudie zur Sozialversicherung

17.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zur Effizienzstudie zur Sozialversicherung:

Tabelle 3: Effizienzstudie zur Sozialversicherung (Stand Ende Juli 2018)

	Kurzbeschreibung
Auftraggeber	Sozialministerium
Auftragnehmer	LSE Enterprise Ltd., London School of Economics and Political Science
Vergabeart	Forschungsauftrag gemäß § 10 Z 13 BVergG 2006
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	Erstellung einer Effizienzanalyse des österreichischen Sozialversicherungssystems (gemäß Ministerratsvortrag vom 5. Juli 2016)
Leistungszeitraum laut Vertrag	Dezember 2016 bis Juli 2017 englische Fassung und bis August 2017 deutsche Fassung der Studie
Auftragssumme (exkl. USt)	maximal 630.000 EUR (davon maximal 30.000 EUR Reiseaufwendungen)
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	609.950 EUR
Status des Auftrags	Studie liegt vor; Auftrag abgeschlossen und endabgerechnet

Quellen: BMASGK; RH

(1) Das Regierungsprogramm 2013–2018 sah im Kapitel Soziales die Erstellung einer Studie vor, die Kostendämpfungs- und Einsparungsmöglichkeiten der 22 Sozialversicherungsträger insbesondere in den Bereichen Beschaffung und Verwaltung erheben sollte.

Mit Ministerratsbeschluss von Juli 2016<sup>20</sup> ersuchte die Bundesregierung den damaligen Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – basierend auf den Vereinbarungen des Regierungsprogramms –, eine Studie in Auftrag zu geben, in der zu untersuchen wäre, ob und in welchem Umfang eine Reform des Sozialversicherungssystems zur Verbesserung der Versorgungssicherheit und –qualität im Gesundheitswesen sowie zur Steigerung der Effizienz und Effektivität beitragen kann. Die Studie sollte gemäß Ministerratsbeschluss im ersten Quartal 2017 vorliegen und folgende Fragestellungen abdecken:

- effiziente und effektive Nutzung der eingesetzten Finanzmittel in Verwaltung und im Leistungsbereich
- Prüfung der Reduzierung der Trägerlandschaft
- Leistungsharmonisierung auf ein einheitliches Niveau
- Vereinfachung der Beitragseinhebung
- Vereinfachung der Abwicklung von Mehrfachversicherungen
- Stärkung der Prävention und Gesundheitskompetenz
- Einführung eines flächendeckenden Casemanagements
- Modernisierung des Vertragspartnerrechts und der Tarifkataloge mit den Gesundheitsdiensteanbietern

(2) Anfang August 2016 lud das Sozialministerium die LSE Enterprise Ltd., London School of Economics and Political Science (**LSE**) zur Angebotslegung ein, ihre vertragliche Beauftragung erfolgte im Dezember 2016.

In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung führte das Sozialministerium zur Entscheidung, die LSE zur Angebotslegung einzuladen und den Auftrag an diese zu vergeben, aus, dass für die Studie eine objektive, unbeeinflusste und unvoreingenommene Außensicht durch eine fachlich hervorragende Institution bezweckt wurde und dies mit der LSE als einer einschlägig erfahrenen, renommierten Forschungseinrichtung aus dem europäischen Ausland gewährleistet werden konnte.

Die Beauftragung der LSE erfolgte ohne Ausschreibung gestützt auf die Ausnahmestimmung nach § 10 Z 13 BVergG 2006. Das Sozialministerium begründete dies damit, dass es sich um einen Forschungsauftrag handelte und vertraglich vereinbart war, sämtliche Nutzungs- und Verwertungsrechte an den Ergebnissen der Studie nicht nur der Republik Österreich, sondern unbeschränkt auch dem Auftragnehmer

<sup>20</sup> Alois Stöger, diplômé

zukommen zu lassen. Im Vergabeakt wurde festgehalten, dass die LSE ein akademisches Interesse an der Werknutzung hat.

(3) Eine Abschätzung der Auftragssumme im Vorfeld durch das Sozialministerium als Auftraggeber war aktenmäßig nicht dokumentiert; Vergleichsangebote holte das Sozialministerium nicht ein.

Der Auftragnehmer legte im Herbst 2016 ein Angebot mit einer Auftragssumme von (maximal) 600.000 EUR (exkl. USt) sowie weiteren (maximal) 30.000 EUR (exkl. USt) für Reiseaufwendungen. Das Angebot ging von insgesamt 561 Arbeitstagen aus. Die Tagsätze der Expertinnen und Experten und des wissenschaftlichen Personals lagen zwischen 700 EUR und 1.500 EUR (exkl. USt).

Der Seitenumfang der Studie war nicht explizit vereinbart; in den Vorgesprächen war von einem Kernbericht mit Handlungsempfehlungen von etwa 200 Seiten und weiteren Anhängen zu Details die Rede.

Das Sozialministerium erachtete – unter Berufung auf das „umfassende Forschungsvorhaben“ – die Angaben des Auftragnehmers über den Zeitaufwand für plausibel, die angebotenen Tagsätze als „nachvollziehbar“ und erteilte den Auftrag. Als Termin für die Vorlage der Studie wurde vertraglich Juli 2017 (englische Fassung) und August 2017 (deutsche Fassung) vereinbart.<sup>21</sup>

Eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit für die Preisangemessenheit zu berücksichtigen wäre, dass (auch) dem Auftragnehmer die vollumfänglichen Nutzungs- und Verwertungsrechte des Ergebnisses zukamen, fand nicht statt.

(4) Der von der Studie umfasste Leistungsinhalt war bereits durch den Inhalt des Ministerratsvortrags vorgezeichnet. Das Sozialministerium präziserte die Vertragsinhalte in einem (13-seitigen) auf Ebene der Ressortleitung formulierten Konzept mit folgenden Themenstellungen:

- Formulierung für ein soziales Staatsziel zur sozialen Absicherung
- Erarbeitung von Vorschlägen zur Leistungsharmonisierung
- Möglichkeiten der Vereinfachung der Beitragseinhebung und Entbürokratisierungsmaßnahmen für Mehrfachversicherte im Beitragsrecht
- verfassungsrechtliche Frage im Zusammenhang mit der Änderung sozialversicherungsrechtlicher Strukturen
- Kostenoptimierungspotenzial bei der Beschaffung von Gesundheitsdienstleistungen
- konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Prävention und Gesundheitsförderung

<sup>21</sup> Der Ministerratsbeschluss hatte eine Vorlage der Studie im ersten Quartal 2017 anvisiert.

- Vorschläge zur Bekämpfung von fraud and error bei der Inanspruchnahme von Leistungen im Gesundheitssystem
- Vor- und Nachteile der Organisation der Unfallversicherung als eigene Sparte

Die Fachexpertinnen und –experten des Ressorts waren in die Erstellung des Konzepts nur am Rande einbezogen. Eine Bestandsaufnahme über im Ressort bereits vorhandene Studien und Ausarbeitungen zu einzelnen Inhalten des Konzepts war aktenmäßig nicht ersichtlich.

Als Arbeitssprache des Projekts wurde Englisch vereinbart; die relevanten Abschlussdokumente, insbesondere der Endbericht sollten (auch) in deutscher Sprache vorgelegt werden.

(5) Vertragspartner war ausschließlich die LSE, der Vertrag erlaubte allerdings die Weitergabe von Leistungsteilen an Subauftragnehmer „unter Beratung“ des Sozialministeriums. Schon bei Vertragskonzeption war u.a. zur Erstellung der rechtlichen Analyse die Einbindung der Universität Salzburg und zur Erstellung der Situationsanalyse betreffend Strukturen und Finanzen das Unternehmen D vorgesehen.

(6) Der Auftrag – wie auch letztlich die Inhalte der Studie – umfasste zu einem großen Teil Themen, die in den Zuständigkeitsbereich des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen fielen (Angelegenheiten der Kranken- und Unfallversicherung) und nur in geringerem Ausmaß auch das Sozialministerium betreffende Fragen der Gestaltung der Sozialversicherungsorganisation.

Die Gründe für die Übertragung der Verantwortung für das Projekt an das Sozialministerium waren schriftlich nicht thematisiert. Aus rein fachlichen Gründen war die Beauftragung des Sozialministeriums anstelle des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen nicht nachvollziehbar.

Das Gesundheitsressort war in die Vergabe und Entscheidung über die konkreten Inhalte der Studie sowie auch während der Erstellungsphase gar nicht bzw. nur in einem sehr geringen Ausmaß eingebunden.

(7) Das Sozialministerium leistete vertragsgemäß nach Vertragsunterfertigung im Dezember 2016 (auch mit Hinweis auf bereits geleistete Vorarbeiten) eine Anzahlung in Höhe von 126.000 EUR exkl. USt (20 % der maximalen Auftragssumme).

- 17.2 Der RH hielt fest, dass die Beauftragung der Studie zu den Möglichkeiten der Reform des Sozialversicherungssystems bereits im Regierungsprogramm angedacht war und auf einen Beschluss der Bundesregierung zurückging.

Der RH merkte kritisch an, dass die Thematik der Organisation der Krankenversicherungsträger und Gesundheitsversorgung gemäß Bundesministeriengesetz im Bereich des damaligen Gesundheitsressorts angesiedelt war und mit der Konzeption und Beauftragung der Studie im Sozialministerium das Risiko bestand, dass wesentliches, im verantwortlichen Ressort vorhandenes Fachwissen unberücksichtigt blieb.

Der RH kritisierte, dass eine Auseinandersetzung mit der Frage, welcher Umfang der Studie und welche Detailtiefe je Fragestellung im Lichte der Zielsetzungen zweckmäßig wäre, aktenmäßig nicht nachvollziehbar war. Er wies in diesem Zusammenhang auch kritisch darauf hin, dass die Fachexpertinnen und –experten des Sozialministeriums nur am Rande in die inhaltliche Konzeption des Auftrags eingebunden waren.

Der RH war der Ansicht, dass die Einbindung des in der Verwaltung vorhandenen Expertenwissens die Voraussetzung für eine zweckmäßige und treffsichere Formulierung von Forschungsaufträgen darstellt.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, insbesondere bei aufwendigen und kostenintensiven Studien vorab den erforderlichen Umfang und die Detailtiefe zu reflektieren sowie aktenmäßig festzuhalten.

Der RH hielt fest, dass die Ausnahmebestimmung des § 10 Z 13 BVergG 2006 erlaubte, Forschungsaufträge, auch wenn sie deutlich über einer Auftragssumme von 100.000 EUR lagen, ohne Ausschreibung zu vergeben, wenn die Nutzungsrechte (auch) dem Auftragnehmer zukamen. Er war allerdings der Ansicht, dass bei der Prüfung der Preisangemessenheit die Tatsache, dass das Studienergebnis nicht nur für den Auftraggeber, sondern auch für den Auftragnehmer weiter verwertbar ist, ein wesentliches Kriterium sein muss. Der RH kritisierte, dass das Sozialministerium bei der Entgeltvereinbarung das Interesse des Auftragnehmers am Know-how-Gewinn und der weiteren Verwertungsmöglichkeit der Studie nicht mitberücksichtigte.

Der RH gab auch kritisch zu bedenken, dass sich das Sozialministerium durch den Verzicht auf die Einladung mehrerer Anbieter zur Angebotslegung der Chance einer qualitativen wie auch preislichen Optimierung begeben hatte.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 11, bei Direktvergaben zur Sicherstellung von Qualität und Preisangemessenheit grundsätzlich drei Angebote einzuholen.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, bei Beauftragungen, an denen der Auftragnehmer ein klares Eigeninteresse an der Nutzung der Ergebnisse hat (z.B. ihm die vollen Nutzungsrechte des Ergebnisses zukommen), dies bei der Preisvereinbarung angemessen zu berücksichtigen.

- 17.3 Das Sozialministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlungen des RH zur Kenntnis zu nehmen und künftig auch so zu berücksichtigen.

Es vertrat allerdings die Ansicht, dass die Übertragung von Nutzungs- und Verwertungsrechten an den Auftragnehmer von Beginn an für beide Vertragspartner im vorliegenden Fall Bestandteil der Gespräche rund um die Vertragsgestaltung gewesen sei. Schon am 3. August 2016, also lange vor der am 21. September 2016 vorgelegten Erstfassung des Angebots des (späteren) Auftragnehmers habe ein von diesem übermittelter Vertragsentwurf die Einräumung von Immaterialgüterrechten vorgesehen. Daher könne wohl von der Annahme ausgegangen werden, dass die beauftragte Studie wegen des Interesses des Auftragnehmers am Gewinn von Fachwissen und an den Immaterialgüterrechten an der Studie infolge der Einräumung einer Werknutzungsbewilligung vom Auftragnehmer preisgünstiger angeboten wurde, als dies ohne Übertragung dieser Rechte an den Auftragnehmer geschehen wäre.

Die Kritik des RH, dass die Thematik der Organisation der Krankenversicherungsträger und Gesundheitsversorgung gemäß Bundesministeriengesetz im Bereich des damaligen Gesundheitsressorts angesiedelt war und mit der Konzeption und Beauftragung der Studie im Sozialministerium das Risiko bestand, dass wesentliches, im verantwortlichen Ressort vorhandenes Fachwissen unberücksichtigt blieb, anerkannte das Sozialministerium. Es verwies allerdings darauf, dass der Studienvergabe ein einstimmig gefasster Beschluss (Ersuchen an den Sozialminister) der Bundesregierung zugrunde lag, und wies auf die Anlage zu § 2, Teil 2 C BMG, BGBl. 76/1986 in der im Juli 2016 geltenden Fassung hin, wonach u.a. auch „Angelegenheiten der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung, jedoch mit Ausschluss der Krankenversicherung und der Unfallversicherung“ in die Zuständigkeit des Sozialressorts gefallen seien. Dies habe jedenfalls auch generelle Fragen der Organisation oder beitragsrechtliche Fragestellungen der gesetzlichen Sozialversicherung – und damit einen sehr wesentlichen Teil des Studienauftrags – umfasst.

- 17.4 Der RH hielt fest, dass sich in den Akten kein Anhaltspunkt fand, wonach die Übertragung von Nutzungs- und Verwertungsrechten an den Auftragnehmer bei der Preisangemessenheitsprüfung durch das Ministerium mitberücksichtigt wurde.

- 18.1 (1) Im Jänner 2017 erschien eine im Auftrag der Industriellenvereinigung beauftragte 140-seitige Studie des Instituts für Höhere Studien (**IHS**) zur Zukunft der Sozialen Krankenversicherung – Entwicklungsmöglichkeiten für Österreich.

Der bei dieser IHS-Studie federführend tätige Leiter des Gesundheitsbereichs im IHS wurde in der Folge auch in das gegenständliche Projekt eingebunden. Der Endbericht wie auch die Endabrechnung indizierten, dass das IHS wesentlich am Ergebnis mitwirkte, insbesondere an den Politik-Empfehlungen („policy options“) der Studie.

Gleichzeitig fiel der Beitrag der internationalen Expertinnen und Experten geringer aus als ursprünglich geplant.

(2) Im Februar 2017 trat das Sozialministerium – laut Akten auf Wunsch der Bundesregierung – an den Auftragnehmer mit dem Ersuchen um eine Ausweitung des Studieninhalts um Fragen hinsichtlich der Umsetzung der Gesundheitsreform 2011, des zukünftigen Ärztebedarfs, der Ausbildung der Gesundheitsberufe sowie zur Frage der Gründe für die Häufigkeit von Spitalsaufenthalten heran. Der Auftragnehmer sagte zu, die Fragen des Ärztebedarfs und der Spitalshäufigkeit mit abzudecken, lehnte jedoch die Aufnahme der Frage betreffend die Zielerreichung der Gesundheitsreform 2011 aus Ressourcengründen ab. Diese Ausweitung des Vertragsinhalts erfolgte per E-Mail. Die ursprüngliche Entgeltvereinbarung wurde nicht verändert.

18.2 Der RH erachtete die Miteinbeziehung des im IHS vorhandenen Know-hows als zweckmäßig; er merkte jedoch kritisch an, dass die Gründe, die zur Verringerung des Inputs von Expertinnen und Experten aus dem Ausland führten, nicht transparent waren.

19.1 (1) Der Auftragnehmer legte im August 2017<sup>22</sup> eine rd. 1.390-seitige Studie vor, die zu zwei Dritteln in englischer Sprache verfasst war und eine 18-seitige Executive Summary enthielt. Die Studie gliederte sich in vier Teile (Internationaler Vergleich und Handlungsoptionen; Rechtliche Analyse; Stakeholder Beiträge; Situationsanalyse).

Drei Tage später stellte das Sozialministerium die Studienergebnisse der Öffentlichkeit vor (Pressekonferenz, Veröffentlichung der Studie auf der Website des Sozialministeriums, Information der am Erstellungsprozess beteiligten „Stakeholder“).

(2) Der Auftragnehmer legte Anfang September 2017 eine deutsche Übersetzung der englischsprachigen Studienteile (Teil 1 und Teil 4) und – nach Beanstandung der Übersetzungsqualität durch das Sozialministerium – im Oktober 2017 eine etwas verbesserte deutsche Fassung vor.

Das Sozialministerium ging – unter Einbindung zweier Expertinnen und Experten sowie der Autoren des Teils 4 – davon aus, dass auch die Zweitvorlage der Übersetzung nicht jenen Standards entsprach, die an die Übersetzung einer wissenschaftlichen Studie anzulegen sind.

Das Sozialministerium kalkulierte die Kosten einer vollständigen Neuübersetzung der 850 Seiten mit 42.000 EUR (exkl. USt); für ein Lektorat der bereits vorliegenden, beanstandeten deutschen Übersetzung kalkulierte es 15.000 EUR (exkl. USt).

<sup>22</sup> etwa fünf Wochen nach dem ursprünglich im Vertrag vereinbarten Zeitpunkt

Als Konsequenz der Übersetzungsmängel nahm das Sozialministerium eine (Teil-) Kündigung des Vertrags sowie eine Reduzierung des Vertragsentgelts um 15.000 EUR (exkl. USt) und um eine Pönalezahlung in Höhe von 1.890 EUR (exkl. USt) vor.

(3) Das Sozialministerium überwies im Dezember 2017 – unter Berücksichtigung der bereits geleisteten Zahlungen (Anzahlung 126.000 EUR und zweite Teilzahlung<sup>23</sup> 252.000 EUR, jeweils exkl. USt) sowie der Preisreduktion aufgrund der Übersetzungsmängel – eine Abschlusszahlung in der Höhe von rd. 232.000 EUR (exkl. USt)<sup>24</sup>. Die Zahlungen beruhten auf Abrechnungen des Auftragnehmers, die Zeitaufzeichnungen je Mitarbeitender bzw. je Mitarbeitendem enthielten. Der insgesamt für das Studienergebnis ausbezahlte Betrag belief sich damit auf rd. 610.000 EUR (exkl. USt) und blieb somit im vereinbarten Maximalrahmen von 630.000 EUR (exkl. USt).

(4) Das Sozialministerium unternahm in der Folge keine Schritte, um eine qualitativ hochwertige deutsche Komplettfassung der Studie zu erlangen.

- 19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH – entgegen den ursprünglichen Intentionen des Auftrags – keine offizielle deutsche Gesamtfassung der Studie vorlag. Er betonte, dass mit der Studie ein hochkomplexes Thema behandelt wird, welches das Zusammenspiel vieler Organisationen und die Zweckmäßigkeit vielfältiger gesetzlicher Anspruchs- und Beitragskonstruktionen im österreichischen Gesundheitssystem betrifft. Die Inhalte der Studie sollten die Basis für Verbesserungen im österreichischen Gesundheits- und Sozialversicherungssystem bilden; eine deutsche Fassung der Studie war sohin aus nachvollziehbaren Gründen vertraglich vereinbart worden. Der RH war der Ansicht, dass das Fehlen einer deutschsprachigen Endfassung die Nutzbarkeit der Studie für die Stakeholder im österreichischen Gesundheitssystem deutlich beeinträchtigt und dieser Verlust an Nutzbarkeit der Informationen mit einer Preisreduktion von 2,4 % nicht adäquat ausgeglichen war.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, bei Forschungsaufträgen, bei denen nicht Deutsch als Arbeitssprache vereinbart, jedoch ein deutschsprachiges Studienergebnis erwünscht ist, bereits bei der Konzeption des Projekts zu klären, wie und von welchen Personen das deutschsprachige Studienergebnis realistischerweise erstellt und qualitätsgesichert werden kann.

- 19.3 Das Sozialministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, die Empfehlung des RH zur Kenntnis zu nehmen und künftig auch so zu berücksichtigen.

Es hielt fest, dass die Entscheidung, letztlich doch auf die Bereitstellung einer deutschen Übersetzung der Studie zu verzichten, eine politische gewesen sei. Der Grund

<sup>23</sup> nach Vorlage des Zwischenberichts im Juni 2017

<sup>24</sup> einschließlich Reiseaufwendungen in Höhe von rd. 27.000 EUR (exkl. USt)

sei offenbar zum einen in der Annahme gelegen, dass die relevanten Stakeholder jedenfalls in der Lage wären, auch englischsprachige Studien zu verarbeiten, und zum anderen in dem doch hohen Aufwand, den ein solcher Übersetzungsauftrag mit sich bringen würde. Festzuhalten sei jedenfalls, dass die dem Auftragnehmer in Rechnung gestellte Preisreduktion nicht am vom RH angenommenen (aber wohl kaum bezifferbaren) „Verlust an Nutzbarkeit“, sondern (dem Auftragnehmer gegenüber) nur am faktisch relativ klar feststellbaren anzunehmenden Aufwand für die Herstellung einer solchen einwandfreien Übersetzung zu bemessen gewesen sei.

- 20 Die mit Ende 2017 neu bestellte Bundesregierung initiierte (unter Bezugnahme auf das Regierungsprogramm 2017–2022) einen Prozess der Neuorganisation des Sozialversicherungssystems. In welchem Umfang konkrete Erkenntnisse aus der Studie in den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Mitte 2018 laufenden Neuorganisationsprozess einfließen, war unklar.

Als größten Mehrwert der Studie bezeichnete das Sozialministerium die Ausarbeitung konkreter Handlungsoptionen, die Zusammenfassung der Beantwortung zentraler Fragen sowie die Erhebung bisher zum Teil in dieser Tiefe nicht ausgearbeiteter Fakten (z.B. rechtliche Fragestellungen).

Im Dezember 2018 beschloss der Nationalrat ein Sozialversicherungs–Organisationsgesetz. Das Gesetz hatte insbesondere die Reduzierung der bestehenden 21 Sozialversicherungsträger auf fünf, die Reduzierung der Verwaltungskörper und deren Mitgliederanzahl, deutliche Effizienzsteigerungen durch Aufgabenbündelung sowie eine Harmonisierung der Leistungen innerhalb der einzelnen Sozialversicherungsträger zum Ziel. Die Materialien erwähnen unter Hinweis auf den Reformbedarf auch die Effizienzstudie kurz.

## Studie ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand

21.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zur Studie „Lebens– und Erwerbssituation älterer ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“:

Tabelle 4: Studie „Lebens– und Erwerbssituation älterer ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ (Stand August 2018)

	Kurzbeschreibung
Auftraggeber	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
Auftragnehmer	Unternehmen B
Vergabeart	Ausnahme § 10 Z 13 Bundesvergabegesetz 2006 (Forschungs– und Entwicklungsdienstleistungen)
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	Erstellung einer Längsschnittstudie zur Lebens– und Erwerbssituation älterer ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand
Leistungszeitraum laut Vertrag	1. Jänner 2017 bis 31. Dezember 2022
Auftragssumme (exkl. USt)	415.900 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	bis August 2018: 217.260 EUR
Status des Auftrags	offen: 3 Teilberichte liegen vor weitere jährliche Teilberichte vereinbart, Endbericht am Laufzeitende

Quellen: BMASGK; RH

(1) Das Sozialministerium beauftragte im Jänner 2017 – ohne Ausschreibung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten – eine Studie zur „Lebens– und Erwerbssituation älterer ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“. Als Auftragsentgelt wurde ein Pauschalentgelt in der Höhe von 415.900 EUR (exkl. USt) vereinbart.

Inhalt des Auftrags war die Erstellung einer Längsschnittstudie über einen Zeitraum von sechs Jahren, in deren Rahmen dieselben Personen mehrmals befragt werden. Die zentralen Forschungsfragen betrafen die typischen Muster des Übergangs in den Ruhestand sowie Faktoren und Konstellationen, die einen gesunden und längeren Verbleib im Erwerbsleben fördern. Ziel war es, eine Grundlage für die Erhöhung der Erwerbsquote bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu schaffen.

(2) Der Vergabeakt hält fest, dass der finalen Angebotslegung Gespräche mit dem Büro des damaligen Bundesministers<sup>25</sup> wie auch mit Beamtinnen und Beamten der fachzuständigen Sektion vorangingen.

<sup>25</sup> Alois Stöger, diplômé

(3) Bei der Vergabe stützte sich das Sozialministerium auf die Ausnahmebestimmung nach § 10 Z 13 BVerGG 2006 (Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen). Es begründete dies in den Akten damit, dass die Ergebnisse der Studie veröffentlicht werden und nicht nur für das Ressort selbst, sondern für ein breites Fachpublikum sowie die Öffentlichkeit von Interesse seien. Nach der gängigen – von der rechtswissenschaftlichen Literatur und der Finanzprokuratur gestützten – Rechtsauslegung war diese Begründung für die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung nicht ausreichend (TZ 10).

(4) Eine Auseinandersetzung mit dem erforderlichen Umfang der Untersuchung, insbesondere mit der Frage, ob die sechsjährige Untersuchungsdauer geeignet war, Entscheidungsfindungen im Sozialministerium ausreichend zu unterstützen, war aktenmäßig nicht ersichtlich. Das Sozialministerium nahm im Vorfeld der Beauftragung auch keine Abschätzung des Auftragswerts der Studie vor, sondern hielt lediglich fest, dass die der Kalkulation zugrunde liegenden Tagsätze angemessen seien.

Das Sozialministerium führte aktenmäßig aus, dass der Auftragnehmer aufgrund der in den letzten Jahren geleisteten facheinschlägigen Forschungsarbeiten den gegenständlichen Auftrag im Sinne der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit am besten durchführen könne, zumal sich mehrere Arbeiten des Auftragnehmers bereits mit der Zielgruppe älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigten. Im Falle einer Beauftragung eines anderen Forschungsinstituts wären „umfangreiche methodische und inhaltliche Vorarbeiten nötig“, „welche die hochrelevante Studie sowohl zeitlich verzögern als auch die Kosten erheblich erhöhen würden“.

(5) Eine Woche nach beidseitiger Vertragsunterzeichnung, Ende Jänner 2017, fand zwischen Sozialministerium und Auftragnehmer ein Kick-off-Treffen statt. Im Rahmen dieses Treffens erörterten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auftragnehmers mit Vertreterinnen und Vertretern des Sozialministeriums „Erwartungen an das Forschungsvorhaben“ sowie den Zeitplan und die „Abstimmung der ersten Projektschritte“.

(6) Das Sozialministerium leistete Anfang März 2017 – wie vertraglich vereinbart – eine Vorauszahlung von 106.580 EUR (exkl. USt, rd. 26 % des Auftragsentgelts). Die Akten enthielten keine Begründung, warum für einen Auftrag mit sechsjähriger Laufzeit eine Vorauszahlung von einem Viertel des Entgelts (von über 100.000 EUR) notwendig war. Dies obwohl ein internes Rundschreiben des Sozialministeriums aus 2012 die Vereinbarung von Vorauszahlungen nur in begründeten Ausnahmefällen vorsah.

- 21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Bedarf an einer aufwendigen Langzeit-Studie (d.h. eine Auseinandersetzung mit dem erforderlichen Umfang der Untersuchung und der Frage der für das Ressort zweckmäßigen Untersuchungsdauer) auf Basis der Aktenlage nicht nachvollziehbar war.

Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 5 an das Sozial- und Arbeitsministerium, den erforderlichen Umfang von Aufträgen wie auch den erwarteten Nutzen bereits vor der Beauftragung zu reflektieren und aktenmäßig festzuhalten. Damit wäre eine Sicherstellung von für die praktische Arbeit des Ressorts nützlichen Ergebnissen gegeben.

Der RH kritisierte, dass das Sozialministerium keine Ausschreibung durchführte, obwohl der Auftragswert über dem Vierfachen der vergaberechtlich relevanten Schwelle von 100.000 EUR lag und auf Basis der einschlägigen Rechtsauslegung davon auszugehen war, dass die Voraussetzungen für die Ausnahme nach § 10 Z 13 BVergG 2006 nicht vorlagen (die Nutzungs- und Verwertungsrechte kamen ausschließlich dem Sozialministerium zu und die Studie wurde allein von diesem finanziert).

Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 10 an das Sozial- und Arbeitsministerium, die Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen (nunmehr § 9 Z 12 BVergG 2018) entsprechend der juristischen Literatur und der Rechtsansicht der Finanzprokurator auszulegen und die Vorteile der Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen zu nutzen.

Der RH kritisierte, dass das Sozialministerium – auch entgegen den ressortinternen Vorgaben – für eine Studie über eine Laufzeit von sechs Jahren ein Pauschalentgelt vereinbart hatte, obwohl Inhalt, Methodik und Umfang der Leistung bei Vertragsabschluss noch nicht endgültig festgelegt waren (und aufgrund der Art des Forschungsauftrags zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht sein konnten) (TZ 13).

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 13 an das Sozial- und Arbeitsministerium, Pauschalentgelte nur zu vereinbaren, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist, d.h. wenn Art, Güte und Umfang der Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, genau definiert sind. Anderenfalls empfahl der RH, in den Werkverträgen eine Abrechnung nach Zeitsätzen (allenfalls Leistungssätzen) unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten vorzusehen.

Der RH bemängelte schließlich, dass das Sozialministerium – entgegen den ressortinternen Vorgaben – eine Vorauszahlung in der Höhe von mehr als 100.000 EUR vereinbarte, ohne deren Notwendigkeit sachlich zu begründen.

Der RH empfahl dem Arbeitsministerium, Vorauszahlungen nur dann und nur in jener Höhe zu vereinbaren, die erforderlich ist, um dem Auftragnehmer eine zweckmäßige Abwicklung des Auftrags zu ermöglichen, und die diesbezüglichen Erwägungen aktenmäßig festzuhalten.

- 21.3 (1) Das Sozialministerium vertrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass es sich hier nicht nur um Auftragsforschung in Vollziehung der Gesetze, sondern vor allem um Grundlagenforschung handle, die über den Gebrauch des Sozialministeriums bei der Ausübung seiner eigenen Tätigkeit hinausgehe sowie jedenfalls für einschlägige Fachexpertinnen und -experten, aber auch für die breite Öffentlichkeit von Nutzen sei. So würden die Ergebnisse insbesondere älteren betroffenen Menschen, die Interesse an einer bedarfsgerechten Weiterentwicklung haben, zur Verfügung gestellt. Es sei daher zumindest rechtlich nicht unvertretbar gewesen, von einer Anwendbarkeit der Ausnahmebestimmung nach § 10 Z 13 BVergG 2006 auszugehen.

Die Empfehlung des RH zum Thema Vorauszahlungen nahm das Sozialministerium zur Kenntnis.

(2) Laut Stellungnahme des Arbeitsministeriums sei der Bedarf für die Studie – nämlich angesichts einer zunehmend älter werdenden Erwerbsbevölkerung Grundlagen für ein besseres Verständnis des Übergangsprozesses zu gewinnen (und damit in weiterer Folge auch Ansatzpunkte für Maßnahmen zu erkennen) – wie weitere für die Beauftragung maßgebliche Erwägungen aktenmäßig dokumentiert. Umfang und Untersuchungsdauer ergäben sich – wie ebenfalls den Akten zu entnehmen sei – aus dem mit der Fachsektion abgestimmten finalen Angebot. Die Beobachtung des RH, der Bedarf in Form von Umfang und Untersuchungsdauer sei aus der Aktenlage nicht ersichtlich, scheine daher nicht nachvollziehbar. Die Studie „ArbeitnehmerInnen am Übergang in den Ruhestand“ erhebe – auch dadurch, dass sie als Panelstudie einen weit längeren Beobachtungszeitraum umfasst – grundlegende Informationen und Erkenntnisgrundlagen. Im Gegensatz zu kürzere Beobachtungszeiträume umfassenden Studien liege das Augenmerk nicht auf unmittelbar praxisrelevanten Handlungsempfehlungen, sondern auf der Erhebung von längerfristig nutzbaren Grundlagen für solche. Dadurch, dass Wirkmechanismen und Entscheidungen am Ende des Erwerbslebens im Rahmen eines grundlegenden Forschungsprojekts transparent gemacht werden, könnten künftig dezidiert politische Maßnahmen abgeleitet und ergriffen werden. Die zu erwartenden Ergebnisse seien nicht nur für den eigenen Gebrauch des Sozialministeriums von Bedeutung, sondern auch für ein breites Fachpublikum wie auch die Öffentlichkeit von Interesse. Mit der Arbeit solle sowohl inhaltlich als auch methodisch eine Forschungslücke geschlossen werden und sie solle als Grundlage für weitere Studien dienen. Ob und wie Studienergebnisse in konkrete Maßnahmen des Ressorts umgesetzt werden, sei aus derzeitiger Sicht – die Forschungsarbeiten laufen noch bis Ende 2022 – nicht absehbar, zumal dies Gegenstand künftiger politischer Entscheidungen sein werde. Zwischenergebnisse fließen, sofern sinnvoll und möglich, in die aktuellen Arbeiten des Ressorts ein (so etwa in der Fachsektion in die Weiterentwicklung von fit2work und die Erarbeitung der Nationalen Strategie „Gesundheit im Betrieb“). Ausgehend von den online verfügbaren Informationen zur laufenden Studie zeigten bereits in den vergangenen Jahren andere Organisationen Interesse an ergänzenden Forschungsprojekten (regionalen Sonderauswertungen bzw. zusätzlichen Befragungen) – diese Ansätze

würden von Auftraggeberseite (Sektion Arbeitsmarkt) bestmöglich unterstützt. Jedenfalls sei nach Abschluss der Forschungsarbeiten eine Präsentation und Veröffentlichung der Ergebnisse geplant.

Hinsichtlich der Frage einer Ausschreibung führte das Arbeitsministerium in seiner Stellungnahme aus, dass die Ergebnisse nicht allein für die praktische Arbeit des Ressorts nützlich seien und daher davon ausgegangen worden sei, dass die Forschungsausnahme des Bundesvergabegesetzes zur Anwendung kommen könne. Aufgrund der Vorerfahrung des Auftragnehmers mit facheinschlägigen Forschungsarbeiten (u.a. Längsschnittstudien zu Fragen der Erwerbsbeteiligung) wurde von der Einholung von Vergleichsangeboten abgesehen.

Zur Frage der Pauschalentgeltvereinbarung hielt das Arbeitsministerium fest, dass das Wesen eines Werkvertrags in der Erfolgsbezogenheit liege, daher sei das Werk selbst und dessen Qualität zu beurteilen, nicht die Zahl der dafür aufgewendeten Arbeitsstunden. Werkverträge mit Vergütung nach angemessenen Pauschalpreisen würden den Verwaltungs- bzw. Zeitaufwand für Auftragnehmer wie Auftraggeber reduzieren, da keine detaillierte Erfassung und Abrechnung der Stunden erforderlich seien. Eine tatsächliche Überprüfung der geleisteten Arbeitsstunden durch den Auftraggeber sei zudem nicht möglich, da dies eine permanente Überwachung erfordern würde. Die Vereinbarung angemessener Pauschalentgelte entspreche daher der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit.

- 21.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass bei Werkverträgen des Ministeriums – insbesondere bei einem Auftragsvolumen von 415.900 EUR – die Kosten-Nutzen-Abwägungen hinsichtlich des erforderlichen Umfangs aktenmäßig klar argumentiert werden sollten.

Hinsichtlich der Frage einer Ausschreibung gab der RH zu bedenken, dass eine dermaßen weite Auslegung des Ausnahmetatbestands des Bundesvergabegesetzes für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen in einem Spannungsverhältnis zu den allgemeinen Vergabegrundsätzen – insbesondere der Gleichbehandlung potenzieller Bieter und der Transparenz – steht. Er hielt fest, dass laut Vertrag sämtliche Nutzungs- und Verwertungsrechte dem Auftraggeber zukamen. Er betonte, dass die Finanzprokurator und die rechtswissenschaftliche Literatur davon ausgingen, dass eine Veröffentlichung der Ergebnisse allein für die Anwendung des Ausnahmetatbestands des Bundesvergabegesetzes nicht ausreicht.

Aus Sicht des RH war die Vereinbarung eines Pauschalentgelts für einen Werkvertrag über eine Laufzeit von sechs Jahren, dessen Inhalt, Methodik und Umfang bei Vertragsabschluss noch nicht endgültig festgelegt waren – und für den daher der Arbeitsaufwand des Auftragnehmers nicht klar absehbar war – im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht vertretbar. Er verblieb bei

seiner Empfehlung, in solchen Fällen in den Werkverträgen eine Abrechnung nach Zeitsätzen (allenfalls Leistungssätzen) unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten vorzusehen.

22 (1) Der Auftragnehmer legte im Juni 2017, im Dezember 2017 und im Juni 2018 jeweils Teilberichte vor: Der Bericht vom Juni 2017 zu Wissensstand und Herausforderungen stellte den Kenntnisstand zum Thema dar und diente zur Vorbereitung auf die Entwicklung eines Fragebogens und die anschließende Telefonumfrage. Der im Dezember 2017 vorgelegte Bericht stellte die von August bis Oktober 2017 durchgeführte telefonische Erstbefragung der 1.856 unselbstständig beschäftigten bzw. arbeitslosen Personen im Alter zwischen 50 und 64 dar und setzte sich insbesondere mit der Methodik und dem Zeitplan für die geplanten persönlichen Interviews auseinander.<sup>26</sup>

(2) Im August 2018 zahlte das Sozialministerium vertragsgemäß die zweite Tranche in der Höhe von 110.680 EUR (exkl. USt). Bis zu diesem Zeitpunkt (d.h. für etwa ein Viertel der Vertragslaufzeit) hatte es damit 217.260 EUR (exkl. USt) an den Auftragnehmer ausgezahlt (d.h. die Hälfte des vereinbarten Pauschalentgelts).

(3) Das Forschungsprojekt sollte ab Sommer 2018 mit einer Erstbefragung für tiefergehende, erwerbsbiografische Interviews in die erste qualitative Projektphase eintreten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war noch nicht abschätzbar, ob und wie die Ergebnisse der Studie in Maßnahmen des Ressorts umgesetzt werden.

---

<sup>26</sup> Begleitend führten das Sozialministerium und der Auftragnehmer 2017 zwei Arbeitstreffen durch, bei denen sie die Vorgehensweise und den Projektfortschritt besprachen.

## Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten

23.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Vertrag für die Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten:

Tabelle 5: Aufbereitung und Auswertung arbeitsmarktbezogener Daten (Stand Ende Juli 2018)

	Kurzbeschreibung
Auftraggeber	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
Auftragnehmer	Unternehmen A
Vergabeart	Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung (EU–weite Ausschreibung)
Anzahl der eingelangten Angebote	3 Teilnahmeanträge, 2 Angebote
Leistungsinhalt	technische Unterstützung bei Datenaufbereitungen und Datenbankauswertungen; Sonderauswertungen 2014 – 2018; Monitoring sowie Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Datengrundlagen  Einsatz von zwei (später drei) qualifizierten Fachkräften vor Ort
Leistungszeitraum laut Vertrag	1. Jänner 2014 bis 31. Dezember 2018
Auftragssumme (exkl. USt)	583.100 EUR (ohne Option); inkl. Option auf 120 zusätzliche Leistungstage: 624.260 EUR; Mitte 2017 ausgeweitet auf maximal 874.650 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	641.645 EUR
Status des Auftrags	Rahmenvertrag bis Ende 2018; periodisch vorgelegte Teilrechnungen abgerechnet

Quellen: BMASGK; RH

(1) Im Mai 2013 entschied das Sozialministerium, für eine Reihe von Aufgaben der Datenbankhaltung und Datenverarbeitung im Kontext der Arbeitsmarktpolitik einen Rahmenwerkvertrag für die Jahre 2014 bis 2018 zu vergeben.<sup>27</sup> Das Sozialministerium ging von 340 bis 364 Leistungstagen pro Jahr aus (1,5 Vollzeitäquivalente); es schätzte den Auftragswert mit 655.000 EUR (exkl. USt) und schrieb den Auftrag EU–weit als Verhandlungsverfahren im Oberschwellenbereich aus.

<sup>27</sup> Die Aufgaben umfassten folgende Bereiche:

- Sonderauswertungen von Datenbankinhalten in Bezug auf Veränderungen der Arbeitsmarktpolitik (u.a. wirkungsorientierte Folgenabschätzungen)
- Qualitätssicherung von Datenbankinhalten
- Aufgaben betreffend den Europäischen Fonds im Bereich der Arbeitsmarktpolitik:
  - Erfassung potenzieller Projekte des Europäischen Globalisierungsfonds und Beobachtung der Arbeitsmarktsituation
  - Datentechnische Unterstützung für den Europäischen Globalisierungsfonds
  - Aufbereiten der Datenbasis für Evaluierungen sowohl für den Europäischen Globalisierungsfonds als auch den Europäischen Sozialfonds.

Die Akten enthielten keine Begründung, warum das Sozialministerium diese – jedenfalls längerfristigen, unter Umständen auch dauerhaften – Datenaufbereitungs-Tätigkeiten extern vergab und inwieweit die Tätigkeiten mit ressorteigenem Personal abdeckbar wären bzw. allenfalls zweckmäßiger mit ressorteigenem Personal (Neuaufnahme von Fachpersonal) erledigt werden sollten.

(2) Mit Ende der Teilnahmefrist im Juli 2013 langten Teilnahmeanträge von drei Interessenten ein, die das Sozialministerium zur Erstellung eines Angebots unter Verwendung einer Unterlage zur Angebotslegung aufforderte. Die Teilnahmeunterlage beinhaltete u.a. die Zuschlagskriterien und sah die Ermittlung der Zuschlagsentscheidung aus einer Kombination aus Tagsatz je Leistungstag und „Qualität des Exposé“ vor, wobei der Preis deutlich stärker gewichtet war (60:40).

Zwei Bewerber legten fristgerecht bis September 2013 Angebote und wurden zu einer mündlichen Verhandlungsrunde im Oktober 2013 eingeladen. Den Zuschlag erhielt Ende November 2013 das Unternehmen A, da es in seinem letztgültigen Angebot einen Tagsatz (343 EUR) von etwa der Hälfte der Höhe des Tagsatzes des zweiten Bieters anbot.<sup>28</sup>

Der Werkvertrag samt Allgemeinen Vertragsbedingungen wurde am 9. Jänner 2014 unterzeichnet.

- 23.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich das Sozialministerium nicht erkennbar mit den Fragen auseinandergesetzt hatte, ob es sich bei den benötigten Datenaufbereitungen und Datenanalysen um dauerhaft wahrzunehmende Tätigkeiten handelte und ob diese Tätigkeiten Know-how erfordern, das zweckmäßigerweise ressortintern bereitstehen sollte. Er verwies auf seine Empfehlung in **TZ 4**, im Bereich der Kernaufgaben eines Ressorts auf die Verfügbarkeit internen Know-hows zu achten.
- 24.1 (1) Im März 2016 gab das Unternehmen A bekannt, dass es „zur Verstärkung der Dienstleistungserbringung“ – im Einvernehmen mit dem Sozialministerium – eine weitere Person zur Dienstleistung heranziehen würde. Diese war zuvor in einem Verwaltungspraktikums-Verhältnis im Sozialministerium tätig gewesen. Sie sollte hauptsächlich für Datenaufbereitungen aus dem Bereich des Sozialministeriumservice (Pflegevorsorge, Behinderten-, Versorgungs- und Sozialhilfeangelegenheiten) und Verschneidungen dieser Daten mit Daten des Arbeitsmarkts eingesetzt werden. Zeitgleich nahm das Sozialministerium „zur Absicherung der erforderlichen verstärkten Dienstleistungserbringung“ die im Rahmenwerkvertrag vereinbarte optionale Ausweitung des Werkvertrags um 120 Leistungstage in Anspruch, womit sich die Leistungstage auf 1.820 erhöhten.

<sup>28</sup> Der Werkvertrag enthielt die jährliche Anpassung des Tagsatzes entsprechend der Entwicklung des Verbraucherpreisindex 2010 der Statistik Austria. Dementsprechend hatte sich der Tagsatz auf 370 EUR für das Jahr 2018 erhöht.

(2) Im September 2017 erweiterte das Sozialministerium den Vertrag und stockte die Leistungstage auf maximal 2.410 auf, womit sich das maximale Werkvertragsentgelt auf 874.650 EUR erhöhte. Das Leistungsvolumen wurde damit um rd. 42 % gegenüber der Ausschreibung erweitert (bzw. um ein Drittel des Auftragsvolumens einschließlich Option). Das Sozialministerium begründete diesen Schritt damit, dass Mitte 2017 bereits Leistungen im Umfang von 1.396 Leistungstagen verbraucht waren und absehbar war, mit dem verbleibenden Kontingent bis zum Ende der Vertragslaufzeit nicht das Auslangen zu finden. Es stützte sich dabei auf die Ausnahmebestimmung des § 30 Abs. 2 Z 4 BVergG 2006, der eine Vertragsausweitung ohne Ausschreibung um bis zu 50 % erlaubt, wenn diese wegen eines unvorhergesehenen Ereignisses zur Ausführung des Auftrags erforderlich ist. Durch das Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2017/2018 vom Jänner 2017 wären Dienstleistungen in größerem Ausmaß als erwartet erforderlich gewesen.

In der Vertragsänderung waren für das Jahr 2017 nunmehr 550 Leistungstage und für das Jahr 2018 bereits 740 Leistungstage (d.h. doppelt so viele wie zur Zeit der Ausschreibung) vorgesehen.

(3) Die zwei bzw. seit 2016 drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter<sup>29</sup> des Auftragnehmers, die im Rahmen des Werkvertrags zur technischen Unterstützung bei Datenaufbereitungen eingesetzt waren, verfügten über fixe Arbeitsplätze im Sozialministerium, über PC und Zugänge zur IT-Infrastruktur des Ressorts. Sie schienen im täglichen Arbeitsablauf ins Sozialministerium eingebettet.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass die im Rahmen des Werkvertrags eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für laufende Datenaufbereitungen und Datenauswertungen im Ressort eingesetzt waren und in ihrer Arbeit faktisch stark in das Ressort eingebunden waren. Der RH war der Ansicht, dass die Art der Leistungserbringung Ähnlichkeiten zu Arbeitsleihverhältnissen aufwies.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Sozialministerium damit Aufgaben, die permanent und dauerhaft anfielen und im Bereich der Kernaufgaben des Ressorts lagen, über extern zugekaufte Arbeitskräfte erfüllte. Er vertrat die Ansicht, dass langfristig erforderliches Fachwissen im Kernbereich von Ressorts mit eigener Expertise abgedeckt werden sollte, um Abhängigkeiten von externen Anbietern zu vermeiden.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 4 an das Sozialministerium, im Bereich der Kernaufgaben eines Ressorts auf die Verfügbarkeit (Aufbau und Fortführung) internen Know-hows zu achten.

<sup>29</sup> Der Werkvertrag enthielt die Namen der eingesetzten Mitarbeiterin und des eingesetzten Mitarbeiters. Der Auftragnehmer holte aus Anlass der Aufnahme einer zusätzlichen Mitarbeiterin die Zustimmung des Sozialministeriums ein.

- 24.3 Das Arbeitsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in den Ausschreibungs- und Teilnahmeunterlagen die vertragliche Leistung durchgehend als Rahmenwerkvertrag klassifiziert worden sei.

Die Einschätzung, dass es sich um einen Werkvertrag handle, ergebe sich aus der rechtlichen Würdigung der Bestimmungen des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes (**AÜG**) und sei dem RH auch zur Verfügung gestellt worden. Danach sei der Auftragnehmer mit der Leistungserbringung von Sonderauswertungen auf Datenbanktabellen des Arbeitsmarktservice Data Warehouse zu nicht standardisierten arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen beauftragt worden. Diese Sonderauswertungen wie auch die übrigen vereinbarten Leistungen ließen sich klar von jenen Analysen und arbeitsmarktpolitischen Bewertungen abgrenzen, die die zuständige Sektion des Ministeriums im Rahmen ihrer Geschäftseinteilung standardmäßig zu erbringen hat. Diese Leistungen würden auch – abhängig vom Bedarf – einzeln beauftragt und vom Werkbesteller abgenommen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Auftragnehmers unterlägen der Aufsicht und Weisung des Auftragnehmers; dieser hafte auch für den Erfolg der Arbeiten seiner Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer.

Diese Einstufung als Werkvertrag sei weder von der Fachabteilung für das Vergabewesen noch von der Innenrevision im Sozialministerium noch von einem Bieter beansprucht worden. Auch der RH habe zum europaweiten Vergabeverfahren selbst keine kritischen Anmerkungen geäußert.

Die teilweise Einbettung in Arbeitsabläufe des Ministeriums ergebe sich daraus, dass der Zugang zu sensiblen und personenbezogenen oder unternehmensbezogenen Daten aus Datenschutzgründen nur in den geschützten EDV-Systemen des Ressorts erfolgen könne. Aus diesem Grund müssten auch der technischen Aufgabenstellung entsprechende Arbeitsmittel zur Verfügung gestellt werden. Auch dieser Sachverhalt sei sowohl in den Ausschreibungs- und Teilnahmeunterlagen als auch in den Vertragsunterlagen eindeutig angesprochen worden.

Das Arbeitsministerium betonte daher, dass aus seiner Sicht nach dem Beurteilungsmaßstab des § 4 AÜG ein Werkvertrag vorliege.

## Strategische Kommunikationsberatung

25.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Vertrag für die Strategische Kommunikationsberatung im Ministerbüro:

Tabelle 6: Strategische Kommunikationsberatung für das Ministerbüro  
(Stand Ende Dezember 2018)

	Erstbeauftragung	Folgauftrag
Auftraggeber	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
Auftragnehmer	Unternehmen E	Unternehmen E
Vergabeart	Direktvergabe	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	strategische Beratung, Erstpositionierung, Erstellung von Skripten, Presseaussendungen, Training und Koordination der Journalistenanfragen	strategische Kommunikationsberatung und Public Relations für das Ministerbüro des Sozialministeriums
Leistungszeitraum laut Vertrag	23. Dezember 2017 bis 8. Jänner 2018	1. März 2018 bis 31. Juli 2018
Auftragssumme (exkl. USt)	12.900 EUR	maximal 25.880 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	12.900 EUR	bis Ende Dezember 2018 rd. 32.948 EUR (exkl. USt) ausbezahlt
Status des Auftrags	Leistungen wurden erbracht; Auftrag abgeschlossen und endabgerechnet	Leistungszeitraum beendet; Vertrag noch nicht endabgerechnet

Quellen: BMASGK; RH

Die erste Beauftragung des Beratungsunternehmens erfolgte fünf Tage nach Amtsantritt mündlich durch die Frau Bundesministerin<sup>30</sup> (Leistungszeitraum: 23. Dezember 2017 bis 8. Jänner 2018) auf Basis eines Angebots des Unternehmens C vom 23. Dezember 2017. Vertragsinhalt waren insbesondere strategische Beratung, Erstpositionierung, Training, Koordination der Journalistenanfragen sowie die Erstellung von Presseaussendungen und Konzepten für die Bereiche Arbeit, Soziales und Gesundheit.

Die angebotenen und vereinbarten Tagsätze<sup>31</sup> lagen zwischen 1.480 EUR (exkl. USt; für Pressekoordination) und 2.400 EUR (exkl. USt; für Medientraining) und damit im oberen Bereich der Bandbreite der vom RH überprüften Beratungsleistungen.

Das Sozialministerium holte keine Vergleichsangebote ein, eine Prüfung der Preisangemessenheit war nicht ersichtlich.

<sup>30</sup> Mag. Beate Hartinger-Klein

<sup>31</sup> Stundensätze in Tagsätze (8 Stunden pro Tag) umgerechnet

Die Erstellung eines Aktes und die Erfassung des Gebarungsfalls im Haushaltsverrechnungssystem SAP erfolgte erst nach Ablauf des Leistungszeitraums im Jänner 2018 im Zuge der Rechnungslegung.

Die Erstbeauftragung verursachte Kosten in Höhe von rd. 12.900 EUR (exkl. USt).

- 25.2 Der RH verkennt nicht das Bedürfnis einer neuen Ressortleitung nach rascher Unterstützung bei der externen Kommunikation. Der RH kritisierte allerdings, dass die Beauftragung mündlich erfolgte. Er betonte, dass nur eine schriftliche Auftragsvergabe geeignet ist, Klarheit über den vereinbarten Leistungsinhalt und –umfang zu schaffen und damit die Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der vertraglichen Pflichten zu gewährleisten.

Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass eine aktenmäßige Dokumentation des Auftrags sowie die Erfassung im Haushaltsverrechnungssystem SAP erst nach Leistungserbringung und Einlangen der Rechnung erfolgte.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, Verträge aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit – auch bei Dringlichkeit – stets schriftlich abzuschließen.

Weiters empfahl er, Aufträge unverzüglich aktenmäßig und rechnungstechnisch zu erfassen.

- 25.3 Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

- 26.1 Anfang April 2018 – und damit einen Monat nach Beginn des Leistungszeitraums – schloss das Sozialministerium im Auftrag der Bundesministerin mit dem Unternehmen E einen Rahmenvertrag Strategische Kommunikationsberatung für das Ministerbüro für einen Leistungszeitraum von Anfang März bis Ende Juli 2018 ab. Das Maximalentgelt war im Vertrag mit 25.880 EUR (exkl. USt) vereinbart. Der Tagsatz<sup>32</sup> wurde, ohne dass dieser im Vertrag nochmals explizit festgeschrieben wurde, im Angebot – offenbar versehentlich – mit zwei unterschiedlichen Beträgen, nämlich einmal mit rd. 1.433 EUR (Stundensatz: 179,07 EUR exkl. USt) und einmal mit rd. 1.438 EUR (Stundensatz: 179,70 EUR exkl. USt) genannt; welcher dieser beiden Tagsätze vereinbart war, blieb damit unklar.

Vergleichsangebote holte das Sozialministerium nicht ein; die Wahl des Auftragnehmers wurde mit den „positiven Vorerfahrungen“ des Sozialministeriums begründet.

---

<sup>32</sup> Mischstundensatz

Erwägungen zum notwendigen Umfang an externen Kommunikationsberatungsleistungen – auch unter Berücksichtigung der im Ressort mit der Abteilung für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vorhandenen Ressourcen – wie auch Erwägungen zur Frage, für welche Dauer diese Leistungen mittelfristig erforderlich sein werden, waren nicht erkennbar, ebensowenig wie eine Auseinandersetzung mit allfälligen Ausschreibungspflichten.

26.2 Der RH kritisierte, dass das Sozialministerium die Beauftragung der externen Kommunikationsberatung des Ministerbüros keinem geordneten Beauftragungsprozess unterzog. Er kritisierte, dass

- der Vertragsabschluss erst einen Monat nach Beginn des vertraglich vereinbarten Leistungszeitraums und drei Monate nach der ersten tatsächlich mit dem Vertrag abgerechneten Leistung erfolgte und
- das Sozialministerium sich auch beim Abschluss des zweiten Auftrags zur Kommunikationsberatung des Ministerbüros nicht mit der Frage des mittelfristig benötigten Umfangs der Leistungen, mit der erwünschten Leistungsdauer, mit der Preisangemessenheit und der Frage einer allfälligen Ausschreibungsnotwendigkeit auseinandersetzte.

Der RH empfahl dem Sozialministerium, vor Vertragsabschluss den – auch mittelfristigen – Bedarf an externen Leistungen zu prüfen und dabei auch die intern zur Verfügung stehenden Ressourcen zu berücksichtigen.

Weiters empfahl er dem Sozialministerium, vor Vertragsabschluss Erwägungen zur Wahl des Vergabeverfahrens wie auch zur Auswahl des Auftragnehmers und zur Preisangemessenheit anzustellen und diese aktenmäßig festzuhalten.

26.3 Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

27.1 (1) Der Auftragnehmer legte Ende März 2018 eine Rechnung über rd. 13.043 EUR (exkl. USt) für Leistungen, die er in den – zum Teil außerhalb des Vertragszeitraums liegenden – Monaten Jänner bis März 2018 erbracht hatte. Ende Mai 2018 legte er eine weitere Rechnung über 10.013 EUR (exkl. USt) für die Monate April und Mai 2018. In beiden Rechnungen wurden – anstatt des vereinbarten Mischstundensatzes – je nach Tätigkeit unterschiedliche Stundensätze verrechnet. Das Sozialministerium beglich im Juli 2018 beide Rechnungen (vorerst) ohne Beanstandungen. Der Auftragnehmer berichtigte in der Folge – auf Hinweis des Sozialministeriums – die Stundensätze und übermittelte eine Rechnung für April und Mai 2018 mit einem reduzierten Rechnungsbetrag (rd. 8.783 EUR). Ende Juli 2018 legte der Auftragnehmer eine Rechnung für die Monate Juni und Juli 2018. Ende September 2018 legte er eine Rechnung über rd. 1.108 EUR (exkl. USt) für im – außerhalb des Vertragszeitraums liegenden – Monat August 2018 erbrachte Leistungen.

Den Abrechnungen lagen jeweils Zeitaufzeichnungen des Auftragnehmers zugrunde.

Im Dezember 2018 beglich das Sozialministerium – ohne allerdings die ursprüngliche Zahlung gegenzurechnen – die berichtigte Rechnung für April und Mai sowie die Rechnung für August.

(2) Ende 2018 war der Vertrag noch nicht endabgerechnet; das Sozialministerium hatte bis Ende 2018 32.948 EUR (exkl. USt) bezahlt, und damit 27 % mehr als das vereinbarte Maximalentgelt von 25.880 EUR (exkl. USt). Die Ende Juli 2018 für den Leistungszeitraum Juni und Juli 2018 gelegte Rechnung in der Höhe von rd. 11.881 EUR (exkl. USt) war Ende 2018 noch offen.

Auf Nachfrage teilte das Sozialministerium im Jänner 2019 mit, den gesamten Geschäftsvorgang nochmals zur Gänze aufzurollen, da im Rahmen des Vertrags Mehrleistungen erbracht worden seien, die das im Werkvertrag festgelegte Maximalentgelt überschritten hatten.

(3) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Abrechnungsvorgänge beim Auftrag Strategische Kommunikation II:

Tabelle 7: Abrechnungsübersicht zum Auftrag Strategische Kommunikation II

Rechnungsdatum	Zahlungsdatum	Betrag in EUR (exkl. USt)	verrechneter Zeitraum	verrechneter Stundensatz in EUR (exkl. USt)
29. März 2018	24. Juli 2018	13.042,75	Jänner bis März 2018	155/170/220
30. Mai 2018	24. Juli 2018	10.013,25	April und Mai 2018	155/170/220
26. Juli 2018	20. Dezember 2018	8.783,38	April und Mai 2018	179,07
31. Juli 2018	offen	11.881,29	Juni und Juli 2018	179,07
29. September 2018	19. Dezember 2018	1.108,40	August 2018	179,72
<b>in Summe bis 31. Dezember 2018 ausbezahlter Betrag</b>		<b>32.947,78</b>		

Quellen: BMASGK; RH

27.2 Der RH kritisierte, dass das Sozialministerium keine geordnete Leistungsabnahme und Abrechnung des Vertrags vornahm. Er kritisierte weiters, dass

- auch Leistungen abgegolten wurden, die außerhalb des vereinbarten Leistungszeitraums lagen (Leistungsabrechnungen für Jänner und August 2018),
- das vertraglich vereinbarte Maximalentgelt bis Ende 2018 um rd. 27 % überschritten wurde,

- Rechnungen trotz unterschiedlicher (und zum Teil vom Vertrag abweichender) Stundensätze bezahlt wurden sowie
- der Leistungszeitraum April und Mai zweifach abgegolten wurde (einmal auf Basis der Rechnung von Mai 2018 und einmal auf Basis der berichtigten Rechnung von Juli 2018).

Der RH empfahl dem Sozialministerium, auch bei Aufträgen für Leistungen im Bereich des Ministerbüros eine ordnungsgemäße Leistungsabnahme und Abrechnung sicherzustellen. Im Speziellen empfahl er dem Sozialministerium, Zahlungen erst nach sorgfältiger Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen zu tätigen und auf die Einhaltung von vertraglich vereinbarten Leistungszeiträumen und Höchstentgelten zu achten.

27.3 Das Sozialministerium nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Kenntnis.

Zur Feststellung des RH, dass der Leistungszeitraum April und Mai 2018 zweifach abgegolten war, teilte das Sozialministerium in seiner Stellungnahme mit, dass die erste für den Zeitraum April und Mai ausgestellte Rechnung wegen inhaltlicher Mängel korrigiert und eine zweite – berichtigte – Rechnung ausgestellt worden sei. Für den bereits bezahlten Rechnungsbetrag habe das Sozialministerium eine Gutschrift erhalten; auf Betreiben des Sozialministeriums habe dadurch eine zweifache Abgeltung des gleichen Leistungszeitraumes vermieden werden können.

## TEIL 3 – Einzelfälle

### Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres

#### Verbesserung der internen Kommunikation

28.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Vertrag für die Analyse und Verbesserung der internen Kommunikation:

Tabelle 8: Analyse und Verbesserung der internen Kommunikation (Stand Ende Juli 2018)

	Kurzbeschreibung
Auftraggeber	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
Auftragnehmer	Unternehmen F
Vergabearart	Direktvergabe
Anzahl der angefragten/eingelangten Angebote	3 Angebote angefragt 2 Angebote eingelangt
Leistungsinhalt	Analyse und Verbesserung der internen Kommunikation
Leistungszeitraum laut Vertrag	April bis August 2016
Auftragssumme (exkl. USt)	52.500 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	52.500 EUR
Status des Auftrags	endabgerechnet; Endpräsentation der Ergebnisse liegt vor

Quellen: BMEIA; RH

Das Außenministerium entschied im März 2016, zur Verbesserung seiner internen Kommunikationskultur in Zusammenarbeit mit einem Kommunikations- oder Unternehmensberatungsunternehmen eine umfassende Analyse der Kommunikationsabläufe vorzunehmen und konkrete Vorschläge für zeitgemäße Veränderungen zu erarbeiten. Ziel war es, durch die Nutzung der jeweils am besten geeigneten Kommunikationskanäle mehr Offenheit im Kommunikationsprozess zu erreichen und Reibungsverluste zu beseitigen. Der Informationsaustausch zwischen der Zentralstelle, den Botschaften und anderen Vertretungsbehörden sowie den nachgeordneten Organisationen sollte effizienter gestaltet und die angebotenen Informationen durch die Adressaten besser genutzt werden.

Das Außenministerium schätzte die Kosten für die Analyse der Kommunikationsabläufe mit 70.000 EUR bis 80.000 EUR und forderte drei Beratungsunternehmen zur Angebotslegung auf. In Gesprächen mit den drei potenziellen Anbietern legte das Außenministerium seine Anforderungen (Erwartungen und Ziele) dar.

Im April 2016 legten zwei Beratungsunternehmen Angebote; ein Unternehmen teilte mit, dass es aufgrund des engen finanziellen Rahmens kein Angebot abgeben könne.

Ein Angebot skizzierte den Analyseprozess vergleichsweise ausführlich und gab Informationen zum Beraterteam. Es sah für die Leistungen einen Betrag von 83.520 EUR (ohne Angaben zur USt) vor, ein Stundenausmaß bzw. Tagsatz war nicht angeführt. Das andere – letztlich angenommene – Angebot gab Kerninformationen zum Analyseprozess; es sah für die Leistungen ein mit „Gesamtprozesskosten“ bezeichnetes Entgelt von 52.500 EUR (exkl. USt) vor, dem eine Kalkulation mit 21 Tagsätzen zu je 2.500 EUR (exkl. USt) zugrunde lag. Das Außenministerium entschied, „im Sinne eines möglichst effizienten Einsatzes der budgetären Mittel das preislich günstigere Angebot anzunehmen“. Eine Auseinandersetzung mit der Frage der erwünschten Analysetiefe, insbesondere betreffend Anzahl von Interviews und Fokusgruppen, war aktenmäßig nicht ersichtlich. Die Frage der Preisangemessenheit des Tagsatzes von 2.500 EUR thematisierte das Außenministerium nicht; auch forderte es vom Angebotsleger des erstgenannten Angebots keine Angabe zum dem Angebot zugrunde liegenden Tagsatz ein.

Die Annahme des Angebots war nicht im Akt dokumentiert; ein schriftlicher Werkvertrag lag nicht vor. Laut Auskunft des Außenministeriums im Rahmen der Gebärungsüberprüfung erfolgte der Vertragsabschluss telefonisch.

Dieses Vorgehen stand im Widerspruch zu einer ressortinternen Vorgabe aus 2001, die – mit Verweis auf eine parlamentarische Anfragebeantwortung – vorsah, dass Werkverträge schriftlich mit Amtssiegel auszufertigen und unverzüglich nach dem Einscannen des von beiden Vertragsteilen unterfertigten Textes einer Abteilung im Außenministerium zur gesicherten Aufbewahrung zu übermitteln sind.

Aufgrund der fehlenden Schriftlichkeit des Vertrags blieb unklar, ob eine Abrechnung nach Tagsätzen oder ein Pauschalentgelt vereinbart wurde.

- 28.2 Der RH kritisierte, dass die Auftragsvergabe nicht in schriftlicher Form unter Klärung der Abrechnungsmodalitäten und unter Anschluss allgemeiner Vertragsbedingungen erfolgte. Er betonte, dass nur die Schriftform die Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit bei Verträgen gewährleistet.

Der RH wies darauf hin, dass der Tagsatz von 2.500 EUR im obersten Bereich der Bandbreite der vom RH überprüften Beratungsleistungen lag. Er kritisierte, dass das Außenministerium vom Zweitanbieter keine der Gesamtangebotssumme zugrunde liegende Kalkulation einforderte, um so einen Vergleich der Tagsätze und damit eine Preisangemessenheitsprüfung vornehmen zu können.

Der RH empfahl dem Außenministerium, vor Auftragserteilung Informationen zu üblichen Tagsätzen einzuholen und eine ausreichende Preisangemessenheitsprüfung durchzuführen.

Er empfahl dem Außenministerium weiters, Verträge schriftlich und unter Zugrundelegung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes abzuschließen.

- 28.3 Das Außenministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Annahme des schließlich ausgewählten Angebots gerade auch deshalb erfolgt sei, weil es – klar als Pauschalangebot ersichtlich – eine Deckelung der Kosten beinhaltet habe. Diese Vorgehensweise sei besonders geeignet, um eine adäquate Beratungsleistung in einem klar überschaubaren Kostenrahmen zu erhalten, zumal dies die erste im Außenministerium beauftragte Studie im Bereich der internen Kommunikation gewesen sei. Der zu erbringende Leistungsumfang des Auftragnehmers sei in den vorliegenden Angebotsunterlagen klar ersichtlich gewesen. Diese ließen auch durch den Vergleich mit dem Konkurrenzangebot durchaus auf die Preisangemessenheit schließen. Die Strukturierung des Beratungsprozesses durch Einzelinterviews, Fokusgruppen und eine Steuerungsgruppe habe die effiziente Abwicklung des Projekts mit dem Resultat klarer Empfehlungen, der Einbindung aller wesentlichen Stakeholder und einem klar umgrenzten Kostenrahmen ermöglicht.

Das Außenministerium bedauere, dass die – sonst selbstverständliche – schriftliche Annahme des Angebots im konkreten Fall versehentlich unterblieben sei.

- 28.4 Der RH hielt fest, dass das ausgewählte Angebot nicht als Pauschalangebot erkennbar war, weil neben einer Gesamtangebotssumme Tagsätze vereinbart waren, und gab zu bedenken, dass aufgrund der unterschiedlichen Genauigkeit der vorgelegten Angebote hinsichtlich Leistungsdarstellung und Preiskalkulation ein Vergleich kaum möglich war. Er merkte grundsätzlich an, dass zur Begrenzung des Kostenrahmens bei den Werkverträgen – abgesehen von Pauschalentgelten – auch eine Abrechnung nach Zeitsätzen unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten möglich ist, und verwies dazu auf seine Ausführungen in TZ 13.

- 29.1 Im Zeitraum von April bis August 2016 erarbeiteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Außenministeriums mit dem Beratungsunternehmen in Workshops Vorschläge zur Verbesserung der internen Kommunikation. Über den Prozess waren im Außenministerium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Aufzeichnungen vorhanden; Auswertungen der geführten Interviews und Protokolle zu den Workshops und Fokusgruppen lagen nicht vor.

Bei der Endpräsentation im Juli 2016 legte das Beratungsunternehmen in einer 47-seitigen Power Point Präsentation die Ergebnisse vor und identifizierte 15 Handlungsfelder („Bausteine“) zur Verbesserung der internen Kommunikation.

Bis Ende Juli 2018 setzte das Außenministerium folgende Vorschläge um:

- wöchentliches E-Mail des Büros des Generalsekretärs an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um über Veranstaltungen und Auftritte der Bundesministerin zu informieren
- verstärkte Nutzung von Skype for business
- Einrichtung einer internen Task force für interne Kommunikation
- Mentoring System für die Supportmitarbeiterinnen und –mitarbeiter

Die ebenfalls vorgeschlagene Neuausrichtung des Intranets war nach Angaben des Ressorts zur Zeit der Gebarungüberprüfung Mitte 2018 in Umsetzung.

Das Beratungsunternehmen rechnete die Auftragssumme pauschal mit 52.500 EUR (exkl. USt) ab. Nachweise über den tatsächlichen Zeitaufwand wurden nicht vorgelegt.

- 29.2 Der RH kritisierte, dass das Außenministerium die Verrechnung eines Pauschalpreises ohne Ausweis der vom Beratungsunternehmen tatsächlich aufgewendeten Ressourcen akzeptierte. Er gab zu bedenken, dass bei der Auftragserteilung der vom Auftragnehmer zu leistende Ressourceneinsatz noch nicht klar absehbar war.

Nach Ansicht des RH sollte nur dann eine pauschale Auftragssumme vereinbart und abgerechnet werden, wenn der Arbeitsaufwand und der Leistungsumfang schon bei Vertragsabschluss evident sind. Anderenfalls sollten in den Verträgen Zeitaufzeichnungen mit einer tage- oder stundenweisen Abrechnung der Leistungen bei gleichzeitiger Deckelung der Gesamtkosten mit einem Maximalentgelt vereinbart werden.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in **TZ 13**, Pauschalentgelte nur zu vereinbaren, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist, d.h. wenn Art, Güte und Umfang der Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, genau definiert sind. Anderenfalls empfahl der RH, in den Werkverträgen eine Abrechnung nach Zeitsätzen (allenfalls Leistungssätzen) unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten vorzusehen.

## Völkerrechtliche Beratung

30.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Konsulentenvertrag für völkerrechtliche Fragen:

Tabelle 9: Konsulentenvertrag für völkerrechtliche Fragen (Stand Ende Juli 2018)

	Kurzbeschreibung
Auftraggeber	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
Auftragnehmer	emeritierter Universitätsprofessor
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der eingeholten Angebote	keine Vergleichsangebote
Leistungsinhalt	Beratung in völkerrechtlichen Fragen
Leistungszeitraum laut Vertrag	seit 1. Jänner 2004 auf unbestimmte Zeit
Auftragssumme	1.600 EUR monatlich (einschließlich einer allfälligen USt)
ausbezahlter Betrag gesamt	1.600 EUR monatlich
Status des Auftrags	laufende Beratung; monatliches Pauschalhonorar

Quellen: BMEIA; RH

Das Außenministerium beschäftigte seit den 1950er Jahren externe Berater in Völkerrechtsfragen. Nachdem Ende 2003 die Tätigkeit eines Konsulenten endete, entschied das Außenministerium, „aufgrund der guten Erfahrungen in der Vergangenheit“ neuerlich einen Konsulenten zu beauftragen; dieser Vertrag war zur Zeit der Gebarungüberprüfung nach wie vor aufrecht.

Das monatliche Pauschalentgelt überwies das Außenministerium mittels Daueranweisung; von Anfang 2004 bis Ende 2017 hatte es aus dem Vertrag ein Entgelt von 268.800 EUR geleistet.

Der Vertrag wies durch die monatliche Entgeltzahlung und dadurch, dass der geschuldete Erfolg unklar bleibt, Elemente eines freien Dienstvertrags auf, der anderen sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen als Werkverträge unterläge.

Eine Aufstellung der vom Konsulenten erbrachten Leistungen und der dafür aufgewendeten Zeit lag im Außenministerium nicht vor. Auf Nachfrage des RH erstellte der Konsulent im Mai 2018 eine 1,5-seitige allgemeine Abschätzung des üblichen monatlichen Zeitaufwands für typischerweise anfallende Tätigkeiten. Der Konsulent wies darauf hin, dass die Belastung in verschiedenen Monaten variere, ein durchschnittlicher Gesamtaufwand schwer zu eruieren sei, aber mit mindestens 15 bis 20 Stunden wöchentlich bewertet werden könne. Anlässlich der Schlussbesprechung mit dem RH legte das Außenministerium für die Monate Juli 2018 bis Dezem-

ber 2018 eine Kurzaufstellung des Konsulenten mit den Themen und einer Angabe des jeweils eingesetzten Stundenausmaßes vor; der Konsulent wies einen Einsatz von monatlich zwischen 22 und 100 Stunden aus.

- 30.2 Der RH kritisierte, dass im Außenministerium zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle keine Aufzeichnungen über die vom Konsulenten erbrachten Leistungen und den damit verbundenen Zeitaufwand vorlagen. Er war der Ansicht, dass Ressorts den Bedarf an laufend in Anspruch genommenen externen Leistungen in regelmäßigen Abständen reflektieren sollten; im speziellen Fall wies der RH auf die Notwendigkeit der internen Know-how-Sicherung hin.

Der RH empfahl dem Außenministerium im gegenständlichen Fall sowie generell, bei unbefristeten externen Beauftragungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob

- die Leistungen weiterhin (im beauftragten Umfang) erforderlich sind und
- eine externe Leistungserbringung unter Berücksichtigung des im Ressort dauerhaft benötigten Know-hows zweckmäßig ist.

Er empfahl dem Außenministerium weiters, vom Auftragnehmer eine monatliche Kurzaufstellung der erbrachten Leistungen je Thema und der dafür aufgewendeten Stunden zu verlangen, um einen nachvollziehbaren Leistungsnachweis und eine Grundlage für die Bewertung der Zweckmäßigkeit der Weiterführung des Vertrags zu haben.

Darüber hinaus empfahl der RH dem Außenministerium, den Konsulentenvertrag hinsichtlich der rechtlichen Qualität als Werkvertrag zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

- 30.3 Das Außenministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, den Konsulentenvertrag hinsichtlich der rechtlichen Qualität als Werkvertrag zu überprüfen.

Die seit Vertragsbeginn dauerhafte und laufende Inanspruchnahme der Leistungen des Auftragnehmers, die durch die Personalsituation im Ressort in den vergangenen Jahren noch weiter angestiegen sei, zeige, dass diese Leistungen weiterhin erforderlich sind. Das Außenministerium sagte zu, in Zukunft regelmäßige Überprüfungen des Erfordernisses der Leistungen durchzuführen und eine laufende Aufstellung der erbrachten Leistungen anzulegen.

Angesichts eines wöchentlichen Mindestzeitaufwands seitens des Auftragnehmers von 15 bis 20 Stunden, der in besonderen Fällen, wie etwa dem österreichischen EU-Ratsvorsitz 2006 und 2018, auch bis zu 100 Stunden monatlich betragen könne, sei der bestehende pauschale Vertrag ein im Sinne der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überaus geeignetes Instrument. Das Pauschalentgelt sei seit Beginn des Vertrags vor über 15 Jahren weder der Inflation angepasst, noch sonst erhöht worden.

Das Außenministerium vertrat die Ansicht, dass mit § 1 Abs. 1 des Konsulentenvertrags (laufende rechtliche Beratung des Auftraggebers in Fragen des Völkerrechts sowie des Rechts der Europäischen Union; Erstellung schriftlicher völkerrechtlicher und europarechtlicher Gutachten; Teilnahme in beratender Funktion an Sitzungen, Besprechungen, Delegationen, Konferenzen im In- und Ausland, an denen auch der Auftraggeber beteiligt ist) der geschuldete Erfolg hinreichend konkret umschrieben sei. § 1 Abs. 1 des Konsulentenvertrags trage dem Umstand nicht vorhersehbarer und unmittelbar auftretender völker- und europarechtlicher Fragen und nicht vorhersehbarer Themen eines Gutachtens und einer Sitzung Rechnung.

Die erbrachten Leistungen des Auftragnehmers lägen als Erledigungen, E-Mails, rechtliche Analysen und als Sitzungsberichte vor und seien aktenmäßig dokumentiert. Da jedoch die aktenmäßige Erfassung nach den rechtlichen Themenbereichen und nicht nach den Leistungen des Konsulenten erfolge, sei eine elektronische Abfrage aller aktenmäßig dokumentierten Leistungen nicht möglich. Seit 1. Juli 2018 würden entsprechend der Empfehlung des RH genaue Aufstellungen des Auftragnehmers über die erbrachten Leistungen nach Thema und Zeitaufwand aktenmäßig abrufbar erfasst.

## Studie Evaluierung islamischer Kindergärten in Wien

- 31 Im Fokus der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung stand die Vergabe von Beratungsleistungen und Studien im Rahmen von Werkverträgen.

Im Zusammenhang mit der Evaluierung islamischer Kindergärten gewährte das Außenministerium zunächst eine Förderung (Kindergartenstudie I). Nach Abschluss des Projekts sahen das Außenministerium und die Stadt Wien den Bedarf an einer vertieften Evaluierung und beauftragten diese mit Werkvertrag (Kindergartenstudie II).

Der RH überprüfte im Rahmen dieser Gebarungsüberprüfung nicht nur die Beauftragung der mit Werkvertrag vergebenen Nachfolgestudie, sondern auch die Gewährung der Förderung für die Kindergartenstudie I.

32.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zum Projekt Evaluierung islamischer Kindergärten:

Tabelle 10: Evaluierung Islamischer Kindergärten (Stand Ende Juli 2018)

	Kurzbeschreibung
Fördergeber	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
Fördernehmer	Universität Wien – Institut für Islamische Studien
Fördertopf	Nationale Förderung Integration
Fördergegenstand	Evaluierung Islamischer Kindergärten und –gruppen in Wien
Projektlaufzeit laut Vertrag	1. Juni 2015 bis 1. Dezember 2015
Fördersumme laut Vertrag	maximal 38.435 EUR
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	33.782,70 EUR
Status der Förderung	abgeschlossen; Studie liegt vor

Quellen: BMEIA; RH

Das Außenministerium teilte dem Fördernehmer im Mai 2015 mit, dass das eingereichte Projekt zur Evaluierung Islamischer Kindergärten und –gruppen in Wien grundsätzlich – allerdings mit reduzierter Fördersumme – zur Förderung ausgewählt wurde; in der Folge legte der Fördernehmer ein adaptiertes Projektkonzept sowie einen angepassten Finanzplan vor. Der vom Außenministerium übermittelte Fördervertrag wurde vom Fördernehmer Ende August 2015 unterzeichnet.<sup>33</sup> Die vertraglich vereinbarte Fördersumme betrug 38.435 EUR. Als Projektlaufzeit vereinbarte das Außenministerium mit dem Fördernehmer den Zeitraum 1. Juni 2015 bis 1. Dezember 2015.

Der Förderwerber hatte das Projekt im Frühjahr 2015 im Rahmen der Nationalen Förderungen Integration eingereicht. Ziel war es, ausgewählte islamische Kindergärten und –gruppen in Wien einer inhaltlichen Analyse zu unterziehen hinsichtlich der politischen und theologischen Zugehörigkeit der Betreiber, der vermittelten Inhalte, der erzieherischen Zielsetzungen der Betreiber sowie der daraus resultierenden pädagogischen Folgen. Das Projekt sollte einen detaillierten Überblick über das Feld der islamischen Kindergärten und –gruppen geben und dabei als Orientierungshilfe für Entscheidungsträger im Bereich der Kindererziehung dienen.

Der Fördernehmer hatte mit dem Projekt im Juni/Juli 2015 begonnen. Die erste Teilzahlung von 40 % der Fördersumme überwies das Außenministerium im November 2015.

<sup>33</sup> Die Gegenzeichnung des schriftlichen Fördervertrags durch das Außenministerium erfolgte im Oktober 2015.

32.2 Der RH merkte an, dass die endgültige Fördervereinbarung mit dem Fördernehmer nach Beginn der Projektarbeiten unterzeichnet wurde.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt grundsätzlich, zwecks Klarstellung des Gegenstands und der Voraussetzungen für die Gewährung der Förderung Förderverträge vor Aufnahme der geförderten Tätigkeit abzuschließen.

32.3 Das Bundeskanzleramt nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Gegenstand und Voraussetzungen für die Gewährung der Förderung würden bereits im Förderanbot klar dargestellt. Seit 2019 werde auch bereits ein Muster des Förderungsvertrags mit dem Förderanbot übermittelt. Anschließend erfolge die Errichtung der schriftlichen Fördervertragsurkunde. In diesem Rahmen erfolge eine Anpassung der relevanten Vertragsbestandteile, deren Notwendigkeit sich z.B. durch eine (im Vergleich zum Antrag) niedriger gewährte Fördersumme ergebe.

33.1 (1) Im Dezember 2015 fand ein Hintergrundgespräch mit dem Bundesminister, dem Studienautor sowie Journalistinnen und Journalisten zu den Projektergebnissen statt. Mittels Runderlass informierte das Außenministerium Anfang Jänner 2016 die Abteilungen der Zentralstelle sowie die Vertretungsbehörden im Ausland über die Kernergebnisse des Projekts.

(2) Der veraktete Endbericht datierte mit Februar 2016. Dieser enthielt unter anderem folgende Ergebnisse:

- Der Zugang zu einzelnen Kindergärten erwies sich als schwierig bzw. die Anfragen auf Mitwirkung stießen häufig auf ablehnende Haltung, sodass weniger Kindergärten als erhofft untersucht werden konnten.
- Die Träger der Kindergärten waren Vereine, die nach Aussagen der Leitungen darauf achteten, dass islamische Prinzipien gepflegt werden.
- Für die meisten Eltern war das Angebot an religiöser Bildung bzw. Erziehung im Kindergarten von großer Bedeutung.
- Je nach Schwerpunktsetzung wurde im Kindergarten bzw. in der Kindergruppe die deutsche Sprache unterschiedlich gefördert.

Zur Verbesserung der Arbeit in islamischen Kindergärten wurde im Projektbericht unter anderem vorgeschlagen,

- ein Konzept zur Sprachförderung im Kindergarten zu entwickeln,
- das Qualifikationsprofil der Pädagoginnen und Pädagogen zu steigern und
- Konzepte für den Umgang mit kultureller und religiöser Vielfalt zu erarbeiten.

(3) Anfang Juli 2017 wurde medial der Vorwurf erhoben, Bedienstete des Außenministeriums hätten auf eine vom Studienautor im Jänner 2016 abgegebene Erstversion der Evaluierung in mehreren Punkten inhaltlich Einfluss genommen.

Der Fördernehmer (Universität Wien) beauftragte daraufhin Mitte Juli 2017 die Kommission der Österreichischen Agentur für wissenschaftliche Integrität, zu untersuchen, ob sich der Studienautor durch den Auftraggeber beeinflussen ließ und dadurch die Grundsätze der guten wissenschaftlichen Praxis verletzte. Eine unabhängige Kommission der Österreichischen Agentur für wissenschaftliche Integrität untersuchte den Fall; sie holte fünf Expertengutachten ein und ersuchte auch das Außenministerium um Stellungnahme.

Die Kommission der Österreichischen Agentur für wissenschaftliche Integrität legte ihren – später auch veröffentlichten – Bericht („Stellungnahme“) im November 2017 vor.<sup>34</sup> Das Projekt sei „im Vollzug des Forschungsprojekts zu einem Projekt der Auftragsforschung geworden“, die eingeholten Einzelgutachten hätten auf gewisse Mängel, wie etwa zu summarische Aussagen und Dokumentationsversäumnisse, hingewiesen. Insgesamt kam die Kommission zum Ergebnis, dass dem Studienautor – auch im Hinblick darauf, dass es sich um eine Pilotstudie in einem schwer zugänglichen und damit bisher kaum wissenschaftlich untersuchten Forschungsfeld handelt – kein wissenschaftliches Fehlverhalten vorzuwerfen sei.

Nach den Feststellungen des RH waren der Kommunikationsprozess zwischen dem Außenministerium und dem Studienautor wie auch die textlichen Änderungen aktenmäßig nicht dokumentiert.

(4) Aus den Unterlagen des Außenministeriums ergaben sich keine Hinweise darauf, dass der Bericht der Kommission zum Anlass für weitere Überlegungen zur Sicherstellung der Qualität von vom Außenministerium geförderten bzw. beauftragten Studien genommen wurde; insbesondere gab es auch keine Erwägungen zur transparenten Begründung und Dokumentation von Vorschlägen zu inhaltlichen und/oder redaktionellen Textänderungen.

(5) Das Außenministerium überwies die letzte Zahlungsrate an den Auftragnehmer im September 2016; es zahlte für die Studie (unter Abzug von teilweise nicht anerkannten Overheadkosten) in Summe rd. 33.783 EUR an Förderung aus.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Der Bericht (32 Seiten) ist öffentlich zugänglich: <https://medienportal.univie.ac.at/presse/aktuelle-pressemitteilungen/detailansicht/artikel/kindergartenstudie-gutachten-veroeffentlicht/>, zuletzt abgerufen am 22. Juni 2020.

<sup>35</sup> Die Abrechnungsprüfung erfolgte durch die Austrian Development Agency (ADA).

- 33.2 Der RH wies auf die in TZ 16 ausgeführte Abgrenzungsproblematik zwischen der Gewährung einer Förderung und der Vergabe eines Auftrags (Werkvertrags) hin. Insbesondere hob er die erforderliche vorangehende Zieldefinition bei Studien und Beratungsleistungen und die damit einhergehende Erwartungshaltung an die Gegenleistung hervor.

Der seitens der Kommission der Österreichischen Agentur für wissenschaftliche Integrität festgehaltene Übergang eines Forschungsprojekts in ein Projekt der Auftragsforschung verdeutlichte diese Problematik.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt, im Vorfeld von Förderprojekten genauestens abzuwägen, ob diese Form der Einbeziehung von Leistungen Dritter einer öffentlichen Vergabe – im Hinblick auf die Erwartungshaltung an Ergebnisse – vorzuziehen ist.

Der RH kritisierte, dass das Außenministerium den Bericht der unabhängigen Kommission betreffend die Qualität einer mit Geldern des Außenministeriums finanzierten Studie nicht zum Anlass nahm, Maßnahmen zu setzen, um Mängel in der Dokumentation der Finalisierung und Abnahme der Studien zukünftig hintanzuhalten.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, bei geförderten oder beauftragten Studien alle vom Fördernehmer bzw. Auftragnehmer vorgelegten Studienfassungen wie auch wesentliche inhaltliche und redaktionelle Änderungswünsche des Ressorts nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 33.3 Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es selbstverständlich nur Studien fördere bzw. beauftrage, die im öffentlichen Interesse liegen; als Abgrenzungskriterium zwischen Förder- und Werkvertrag ziehe das Bundeskanzleramt auf die Initiative bzw. das Beschaffungsinteresse ab. Liege die Initiative beim Projektnehmer (z.B. im Rahmen eines Förderaufrufs), werde eine Förderung gewährt, sofern das Projektkonzept den Förderrichtlinien entspricht (z.B. Kindergartenstudie I). Liege das Beschaffungsinteresse beim Ressort, werde ein Vergabeprozess eingeleitet (z.B. Kindergartenstudie II).

Die Empfehlung des RH, die vom Fördernehmer bzw. Auftragnehmer vorgelegten Studienfassungen wie auch wesentliche inhaltliche und redaktionelle Änderungswünsche des Ressorts nachvollziehbar zu dokumentieren, nehme das Bundeskanzleramt zur Kenntnis. Die widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel werde jeweils kontrolliert und die Inhalte der vorgelegten Studienfassungen bzw. die Änderungswünsche des Ressorts würden entsprechend dokumentiert.

## Folgestudie islamische Kinderbetreuungseinrichtungen in Wien

34.1 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zur Studie über Islamische Kinderbetreuungseinrichtungen:

Tabelle 11: Studie über Islamische Kinderbetreuungseinrichtungen

	Kurzbeschreibung
Auftraggeber	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres und Stadt Wien
Auftragnehmer	Bietergemeinschaft aus Universität Wien, Institut für Bildungswissenschaft und FH Campus Wien, Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit
Vergabeart	Direktvergabe
Anzahl der angefragten/eingelangten Angebote	3 angefragt 2 eingelangt <sup>1</sup>
Leistungsinhalt	Studie über Kinderbetreuungseinrichtungen in Wien, die von islamischen Trägervereinen betrieben werden, wobei das Hauptanliegen der Studie darin besteht, Fragen zur elementarpädagogischen Professionalität islamischer Kindergärten und Kindergruppen zu untersuchen
Leistungszeitraum laut Vertrag	Abschlussbericht bis spätestens 30. September 2017 zu erbringen
Auftragssumme (exkl. USt)	gesamt: 98.840 EUR, davon 49.420 EUR (50 %) vom Außenministerium zu entrichten
ausbezahlter Betrag gesamt (exkl. USt)	49.420 EUR durch das Außenministerium
Status des Auftrags	abgeschlossen; Studienergebnisse liegen vor

<sup>1</sup> Ein Bieter übermittelte ein eigenständiges Angebot; zwei weitere Bieter übermittelten ein gemeinsames Angebot als Bietergemeinschaft.

FH = Fachhochschule

Quellen: BMEIA; RH

Ausgehend von den Ergebnissen der Evaluierungsstudie zu den islamischen Kindergärten beschlossen das Außenministerium und die Stadt Wien, gemeinsam eine Folgestudie über islamische Kinderbetreuungseinrichtungen in Wien in Auftrag zu geben. Nach Angaben des Außenministeriums habe die Stadt Wien das Vergabeverfahren durchgeführt. In den Akten des Außenministeriums finden sich zehn Fragen, die mit dem Auftrag beantwortet werden sollten, z.B. zu den pädagogischen Konzepten der Einrichtungen (Kindergärten und Kindergruppen), zu den vermittelten Werten und Normen und zum Qualifikationsniveau des Personals (einschließlich Sprachkenntnisse).

Die Stadt Wien als Auftraggeber lud drei Institutionen zur Abgabe unverbindlicher Preisauskünfte ein. Im April 2016 wählte die Stadt Wien eine Bietergemeinschaft aus zwei dieser drei Institutionen als Bestbieter aus und erteilte dieser den Zuschlag.

Eine allfällige Beteiligung des Außenministeriums an der Auswahl der Auftragnehmer war aus der Aktenlage nicht erkennbar; auch war das Angebot des anderen Bieters beim Außenministerium nicht veraktet.

Im Juli 2016 schlossen die Auftraggeber mit den Auftragnehmern einen Werkvertrag; dieser verwies inhaltlich auf das Angebot und sah die Vorlage eines Abschlussberichts bis Ende September 2017 vor. Das Entgelt wurde mit 98.840 EUR (exkl. USt) festgelegt, wobei das Außenministerium und die Stadt Wien jeweils 50 % des Entgelts tragen sollten. Aus den Akten des Außenministeriums ergab sich nicht, auf welcher Basis das Entgelt berechnet wurde und wie sich der Auftragswert zusammensetzte. Das Außenministerium hatte diesbezüglich auch keine Informationen von der Stadt Wien eingeholt.

Der Vertrag bestimmte mit Bezug auf die Entgeltabrechnung, dass hinsichtlich der Verwendung des Betrags „detaillierte Aufzeichnungen vorzulegen“ und „nicht widmungsgemäß verwendete Auszahlungen“ „in Abzug zu bringen“ waren. Damit vereinbarten die Auftraggeber einen Abrechnungsmodus, der typisch für Förderungsabrechnungen war.

Der vereinbarte Studieninhalt wie auch das Prozessdesign waren durch das Angebot der Auftragnehmer grob skizziert; untersucht werden sollten Fragen zur elementarpädagogischen Professionalität islamischer Kindergärten und –gruppen.

- 34.2 Der RH hielt fest, dass das Außenministerium angesichts der Kostentragung von rd. 50.000 EUR auch dann ein Interesse an der Preisangemessenheit haben muss, wenn das Vergabeverfahren von der Stadt Wien durchgeführt wird. Er kritisierte daher, dass aus den Akten des Außenministeriums keine Auftragswertschätzung und keine Preisangemessenheitsprüfung erkennbar waren und unklar blieb, auf welcher Basis das Entgelt kalkuliert war.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Entgeltregelung nicht eine Abrechnung nach Zeitsätzen (bzw. Leistungssätzen), sondern einen für Förderungen typischen Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung vorsah.

Der RH wiederholte seine Empfehlung aus [TZ 8](#) an das Bundeskanzleramt, vor Angebotseinholung eine Auftragswertschätzung durchzuführen und die Erwägungen aktenmäßig zu dokumentieren.

Er empfahl dem Bundeskanzleramt weiters, im Falle einer gemeinsamen Beauftragung mit einem anderen Auftraggeber auf ein Mindestmaß an Information und Mitsprache bei der Vergabeentscheidung zu achten.

- 34.3 Das Bundeskanzleramt teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Vergabeverfahren von der Stadt Wien durchgeführt worden sei. Das Außenministerium sei in die Erstellung des Leistungskatalogs eingebunden gewesen. Aufgrund der Erfahrungswerte im Bereich der Vergabe von Studien hätte es keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit bzw. Angemessenheit der Auswahl gegeben. Die Stadt Wien habe das Außenministerium über die Ermittlung des Bestbieters informiert.
- 34.4 Der RH hob hervor, dass aus den Akten des damals zuständigen Außenministeriums keine Auftragswertschätzung und keine Preisangemessenheitsprüfung erkennbar waren und nicht hervorging, auf welcher Basis das Entgelt berechnet wurde. Er betonte, dass das Ressort auch dann ein Interesse an der Preisangemessenheit haben muss, wenn das Vergabeverfahren von einem anderen Auftraggeber durchgeführt wird.
- 35.1 (1) Im September 2017 teilten die Auftragnehmer mit, dass sich die Abgabe des Abschlussberichts aufgrund der Abstimmung mit dem wissenschaftlichen Beirat verzögert. Ende November 2017 übermittelten die Auftragnehmer dem Außenministerium einen Bericht zu „Teilprojekt 1“ (Pluralität in Wiener Kindergärten und Kindergruppen unter besonderer Berücksichtigung von sogenannten „islamischen“ Einrichtungen) unter Hinweis darauf, dass sie diese Fassung gleichzeitig dem wissenschaftlichen Beirat zur Durchsicht übermittelten. Sie stellten in Aussicht, dass der finale Bericht, in den die Rückmeldungen des Beirats eingearbeitet sein würden und mit dem an die Öffentlichkeit getreten werden könne, spätestens Mitte Dezember 2017 vorgelegt werde.

Der weitere Prozess der Leistungserbringung und Leistungsabnahme des „Teilprojekts 1“ wie auch die Vorlage<sup>36</sup> und eine allfällige Leistungsabnahme von „Teilprojekt 2“ (islamische Kindergärten und –gruppen – Motive und Strategien der BetreiberInnen im Kontext der Stadt Wien (MA 11) und Erwartungen muslimischer Eltern) waren aktenmäßig nicht dokumentiert. Auch war nicht nachvollziehbar, wie es zur Abwicklung in Form von zwei Teilprojekten kam, zumal dem Werkvertrag eine Abwicklung und Berichtslegung in Teilprojekten nicht zu entnehmen war.

(2) Auf der Website des Außenministeriums waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die Berichte zu beiden Teilprojekten veröffentlicht.

(3) Die Auftragnehmer rechneten das auf das Außenministerium entfallende Entgelt in Form von zwei Teilrechnungen ab. Die Rechnungen enthielten nur die Beträge und – entgegen der vertraglichen Vereinbarung – keine weiteren Angaben über die Mittelverwendung.

<sup>36</sup> Der Auftragnehmer übermittelte dem Außenministerium den Bericht zu „Teilprojekt 2“ im November 2017 und – in einer finalen Version – im Dezember 2017 per E-Mail.

Das Außenministerium zahlte die Beträge ohne weitere Nachfragen aus (im Dezember 2016 und im Dezember 2017). Aus den Akten war nicht ersichtlich, ob mit dem Entgelt auch das Teilprojekt 2 abgegolten wurde.

- 35.2 Der RH kritisierte, dass das Außenministerium das Entgelt (den auf das Außenministerium entfallenden Teil) ausbezahlte, ohne die im Vertrag vereinbarten Verwendungsnachweise einzufordern.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, Entgelte erst nach Vorlage der vertraglich vereinbarten Abrechnungsunterlagen auszubezahlen (siehe auch [TZ 14](#)).

Er empfahl weiters, auf eine aktenmäßig transparente Dokumentation der Leistungserbringung und –abnahme zu achten.

- 35.3 Das Bundeskanzleramt nahm in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

## Schlussempfehlungen

36 Zusammenfassend empfahl der RH:

	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumenschutz	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten	Bundeskanzleramt
(1) Es wäre auf die strukturierte und vollständige Einmeldung der Daten in die ressorteigene Übersichtsliste für Beauftragungen („Vertragsdatei“) durch die beauftragenden Abteilungen zu achten. (TZ 2)	X			
(2) Ein – dem Umfang der Beauftragungen angemessenes – ressortweites Beschaffungscontrolling wäre einzurichten, um einerseits intern ausreichende steuerungsrelevante Informationen sicherzustellen und andererseits die Erfüllung von Meldepflichten hinsichtlich Beauftragungen zu erleichtern. (TZ 2)			X	
(3) Im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen wäre auf eine umfassende Information der Abgeordneten zu achten. (TZ 3)	X		X	
(4) Auch wenn parlamentarische Anfragen auf Jahressummen abstellen, wäre – im Sinne der umfassenden Information der Abgeordneten – auch das gesamte vertraglich vereinbarte Auftragsvolumen darzustellen. (TZ 3)	X		X	
(5) Im Rahmen der Anfragebeantwortung wäre bei der Meldung von Entgelten klarzustellen, ob die Beträge mit oder ohne Umsatzsteuer ausgewiesen werden. (TZ 3)	X		X	
(6) Die Praxis der Meldung der Auftragssummen an natürliche Personen im Rahmen der Beantwortung parlamentarischer Anfragen wäre im Sinne der größtmöglichen Information an das Parlament anzupassen. (TZ 3)	X			
(7) Im Bereich der Kernaufgaben eines Ressorts wäre auf die Verfügbarkeit (Aufbau und Fortführung) internen Know-hows zu achten. (TZ 4)	X	X	X	
(8) Vor jeder Auftragserteilung wären <ul style="list-style-type: none"> <li>• der Bedarf, d.h. die Notwendigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Inanspruchnahme externer (geistiger) Leistungen wie auch der erforderliche Umfang der Beauftragung und die erforderliche Detailtiefe der Ergebnisse, zu prüfen,</li> <li>• das ressortinterne Know-how wie auch bereits vorhandene Studien oder frühere Beratungsergebnisse zu berücksichtigen und</li> <li>• die für eine Beauftragung maßgeblichen Erwägungen aktenmäßig nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 4)</li> </ul>	X	X	X	
(9) Zur Sicherstellung der Zweckmäßigkeit der Beschaffung von Beratungsleistungen und Studien wären der Bedarf, die konkreten Fragestellungen und der erwartete konkrete Nutzen der beauftragten Leistung für das Ressort bereits vor der Beauftragung zu definieren und aktenmäßig nachvollziehbar festzuhalten. (TZ 5)	X	X	X	
(10) Potenziell interessierte öffentliche Stellen sollten über die Ergebnisse bzw. die Veröffentlichung von vom Ressort beauftragten Studien informiert werden. (TZ 6)	X			
(11) Vor Angebotseinholung wäre – als Grundlage für die Wahl des Vergabeverfahrens und die spätere Beurteilung der Preisangemessenheit – eine Auftragswertschätzung durchzuführen; die Erwägungen wären aktenmäßig zu dokumentieren. (TZ 8, TZ 34)	X	X	X	X

	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumerschutz	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten	Bundeskanzleramt
(12) Die Ausnahmebestimmung für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen (nunmehr § 9 Z 12 Bundesvergabegesetz 2018) wäre entsprechend der juristischen Literatur und der Rechtsansicht der Finanzprokuratur auszulegen; die Vorteile der Vergabe unter Wettbewerbsbedingungen wären zu nutzen. <u>(TZ 10)</u>	X	X		
(13) Auch bei Direktvergaben wären die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen und zur Sicherstellung von Qualität und Preisangemessenheit grundsätzlich – sofern im Einzelfall nicht unzumutbar – drei Angebote einzuholen. <u>(TZ 11)</u>	X	X	X	
(14) Verträge wären aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit stets schriftlich abzuschließen; auch bei Vertragsänderungen wäre die Schriftform einzuhalten. <u>(TZ 12)</u>	X	X	X	X
(15) Pauschalentgelte wären nur zu vereinbaren, wenn zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Auftraggeber das Ausmaß der für die Auftrags Erfüllung aufzuwendenden Ressourcen klar absehbar ist, d.h. wenn Art, Güte und Umfang der Leistung sowie die Umstände, unter denen sie zu erbringen ist, genau definiert sind; andernfalls wäre in den Werkverträgen eine Abrechnung nach Zeitsätzen (allenfalls Leistungssätzen) unter gleichzeitiger Festlegung von Höchstentgelten vorzusehen. <u>(TZ 13)</u>	X	X	X	
(16) Vertraglich geforderte Abrechnungsunterlagen wären vor Durchführung der Zahlung einzumachen; bei einer vereinbarten Abrechnung auf Basis von Stunden- bzw. Tagsätzen wären Zeitaufzeichnungen einzufordern, die auch einen Hinweis auf den Inhalt der jeweils erbrachten Leistung enthalten. <u>(TZ 14)</u>	X	X	X	X
(17) Es wäre auf eine nachvollziehbare aktenmäßige Dokumentation der wesentlichen Schritte im Prozess der Beauftragung, Leistungserbringung und Abrechnung zu achten. <u>(TZ 15)</u>	X	X	X	X
(18) Insbesondere bei aufwendigen und kostenintensiven Studien wären vorab der erforderliche Umfang und die Detailtiefe zu reflektieren sowie aktenmäßig festzuhalten. <u>(TZ 17)</u>	X			
(19) Bei Beauftragungen, an denen der Auftragnehmer ein klares Eigeninteresse an der Nutzung der Ergebnisse hat (z.B. ihm die vollen Nutzungsrechte des Ergebnisses zukommen), wäre dies bei der Preisvereinbarung angemessen zu berücksichtigen. <u>(TZ 17)</u>	X			
(20) Bei Forschungsaufträgen, bei denen nicht Deutsch als Arbeitssprache vereinbart, jedoch ein deutschsprachiges Studienergebnis erwünscht ist, wäre bereits bei der Konzeption des Projekts zu klären, wie und von welchen Personen das deutschsprachige Studienergebnis realistischerweise erstellt und qualitätsgesichert werden kann. <u>(TZ 19)</u>	X			
(21) Vorauszahlungen wären nur dann und nur in jener Höhe zu vereinbaren, die erforderlich ist, um dem Auftragnehmer eine zweckmäßige Abwicklung des Auftrags zu ermöglichen; die diesbezüglichen Erwägungen wären aktenmäßig festzuhalten. <u>(TZ 21)</u>		X		
(22) Verträge wären aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit – auch bei Dringlichkeit – stets schriftlich abzuschließen. <u>(TZ 25)</u>	X			
(23) Aufträge wären aktenmäßig und rechnungstechnisch unverzüglich zu erfassen. <u>(TZ 25)</u>	X			
(24) Vor Vertragsabschluss wäre der – auch mittelfristige – Bedarf an externen Leistungen zu prüfen; dabei wären auch die intern zur Verfügung stehenden Ressourcen zu berücksichtigen. <u>(TZ 26)</u>	X			

	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz	Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten	Bundeskanzleramt
(25) Vor Vertragsabschluss wären Erwägungen zur Wahl des Vergabeverfahrens wie auch zur Auswahl des Auftragnehmers und zur Preisangemessenheit anzustellen; diese wären aktenmäßig festzuhalten. (TZ 26)	X			
(26) Auch bei Aufträgen für Leistungen im Bereich des Ministerbüros wären eine ordnungsgemäße Leistungsabnahme und Abrechnung sicherzustellen. (TZ 27)	X			
(27) Zahlungen wären erst nach sorgfältiger Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Rechnungen zu tätigen. (TZ 27)	X			
(28) Es wäre auf die Einhaltung von vertraglich vereinbarten Leistungszeiträumen und Höchstentgelten zu achten. (TZ 27)	X			
(29) Vor Auftragserteilung wären Informationen zu üblichen Tagsätzen einzuholen und eine ausreichende Preisangemessenheitsprüfung wäre durchzuführen. (TZ 28)			X	
(30) Verträge wären schriftlich und unter Zugrundelegung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen des Bundes abzuschließen. (TZ 28)			X	
(31) Bei unbefristeten externen Beauftragungen wäre in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Leistungen weiterhin (im beauftragten Umfang) erforderlich sind und</li> <li>• eine externe Leistungserbringung unter Berücksichtigung des im Ressort dauerhaft benötigten Know-hows zweckmäßig ist. (TZ 30)</li> </ul>			X	
(32) Vom Auftragnehmer wäre eine monatliche Kurzaufstellung der erbrachten Leistungen je Thema und der dafür aufgewendeten Stunden zu verlangen, um einen nachvollziehbaren Leistungsnachweis und eine Grundlage für die Bewertung der Zweckmäßigkeit der Weiterführung des Vertrags zu haben. (TZ 30)			X	
(33) Der Konsulentenvertrag wäre hinsichtlich der rechtlichen Qualität als Werkvertrag zu überprüfen; gegebenenfalls wären Anpassungen vorzunehmen. (TZ 30)			X	
(34) Zwecks Klarstellung des Gegenstands und der Voraussetzungen für die Gewährung der Förderung wären Förderverträge vor Aufnahme der geförderten Tätigkeit abzuschließen. (TZ 32)				X
(35) Im Vorfeld von Förderprojekten wäre genauestens abzuwägen, ob diese Form der Einbeziehung von Leistungen Dritter einer öffentlichen Vergabe – im Hinblick auf die Erwartungshaltung an Ergebnisse – vorzuziehen ist. (TZ 33)				X
(36) Bei geförderten oder beauftragten Studien wären alle vom Fördernehmer bzw. Auftragnehmer vorgelegten Studienfassungen wie auch wesentliche inhaltliche und redaktionelle Änderungswünsche des Ressorts nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 33)				X
(37) Im Falle einer gemeinsamen Beauftragung mit einem anderen Auftraggeber wäre auf ein Mindestmaß an Information und Mitsprache bei der Vergabeentscheidung zu achten. (TZ 34)				X
(38) Entgelte wären erst nach Vorlage der vertraglich vereinbarten Abrechnungsunterlagen zu bezahlen. (TZ 35)				X
(39) Es wäre auf eine aktenmäßig transparente Dokumentation der Leistungserbringung und –abnahme zu achten. (TZ 35)				X



Beauftragungen von Beratungsleistungen  
und Studien in ausgewählten Ressorts

---



**Rechnungshof  
Österreich**

Wien, im September 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker





R  
—  
H

