



STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at

www.stadtrechnungshof.wien.at

DVR: 0000191

StRH SWB - 48-1/15

MA 48, Prüfung externer Beratungsleistungen

KURZFASSUNG

Der Stadtrechnungshof Wien untersuchte die Auftragsvergabe von Beratungsleistungen durch die Magistratsabteilung 48 in den Jahren 2011 bis 2015. Die Gesamtsumme dieser Aufträge betrug 610.000,-- EUR. Stichprobenweise wurden acht Auftragsvergaben, die allesamt als Unternehmensberatungsleistungen einzustufen waren, geprüft. Es handelte sich dabei durchwegs um Direktvergaben.

Die Prüfung ergab, dass die gesetzlichen Vorschriften des Bundesvergabegesetzes 2006 eingehalten wurden und die Auftragsvergaben nachvollziehbar dokumentiert waren.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Prüfungsgegenstand und Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien	5
1.1 Prüfungsgegenstand.....	5
1.2 Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien	5
2. Allgemeines zur Prüfung der Auftragsvergaben	5
3. Beratungsleistungen	6
3.1 Erster Vergabeakt.....	6
3.2 Zweiter Vergabeakt.....	7
3.3 Dritter Vergabeakt.....	7
3.4 Vierter Vergabeakt.....	8
3.5 Fünfter Vergabeakt	9
3.6 Sechster Vergabeakt	10
3.7 Siebenter Vergabeakt	11
3.8 Achter Vergabeakt	12
4. Abschließende Würdigung.....	12

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs	Absatz
Anm.	Anmerkung
bzw.	beziehungsweise
ca.....	circa
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EUR.....	Euro
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IMS	Integriertes Managementsystem
lt.....	laut

rd. rund

u.a. unter anderem

USt Umsatzsteuer

WStV Wiener Stadtverfassung

PRÜFUNGSERGEBNIS

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog die Auftragsvergaben der Magistratsabteilung 48 einer stichprobenweisen Prüfung und teilte das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Seitens der geprüften Einrichtung wurde von der Abgabe einer Stellungnahme Abstand genommen. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

1. Prüfungsgegenstand und Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien

1.1 Prüfungsgegenstand

Das Hauptaugenmerk dieser Prüfung bildete die Beschaffung von Beratungsleistungen auf dem Gebiet der Unternehmensberatung. Nichtziel der Einschau war die Prüfung der Wirtschaftlichkeit dieser Auftragsvergaben.

1.2 Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien

Die Prüfbefugnis des Stadtrechnungshofes Wien gründete sich auf § 73b Abs 1 WStV.

2. Allgemeines zur Prüfung der Auftragsvergaben

Laut Magistratsabteilung 48 wurden in den Jahren 2011 bis 2015 insgesamt 24 Auftragsvergaben an zehn Firmen im Bereich der Beratungsleistungen durchgeführt. Die Gesamtsumme aller dieser Aufträge betrug rd. 610.000,-- EUR (dieser und alle folgenden Beträge ohne USt). Deren einzelne Auftragswerte lagen allesamt unter 100.000,-- EUR. Sie waren daher vergaberechtlich als Direktvergaben einzustufen. Aus diesen Beauftragungen wählte der Stadtrechnungshof Wien stichprobenweise acht Auftragsvergaben aus.

Das Wesen solcher Direktvergaben besteht gemäß Bundesvergabegesetz 2006 darin, dass ohne förmliches Verfahren unmittelbar von einem Unternehmen Leistungen bezogen werden können. Dennoch gelten auch in solchen Fällen die vergaberechtlichen Grundsätze dieses Gesetzes, wonach die Vergabe an befugte, leistungsfähige und zu-

verlässige, d.h. geeignete Unternehmen zu angemessenen Preisen zu erfolgen hat. Den Schwerpunkt dieses Teils des Berichts bildet, neben der aktenmäßigen Nachvollziehbarkeit der Vergabeverfahren, die Prüfung der Einhaltung der erwähnten vergaberechtlichen Grundsätze. Hinsichtlich der Auftragssummen war anzumerken, dass vergaberechtlich lediglich der Nettobetrag des jeweiligen Auftrages relevant ist.

3. Beratungsleistungen

3.1 Erster Vergabeakt

Gegenstand dieses Auftrages aus dem Jahr 2011 war die Unterstützung der Magistratsabteilung 48 bei der Änderung ihres bereits in Anwendung befindlichen EDV-gestützten und aus mehreren Modulen bestehenden IMS. Hierzu erachtete es die Magistratsabteilung 48 als erforderlich, Mitarbeitende einer diesbezüglich spezialisierten externen Unternehmensberatungsfirma (Firma A) hinzuzuziehen. Der Änderungsbedarf des IMS entstand durch die zum damaligen Zeitpunkt erfolgte externe Zertifizierung von Teilbereichen des IMS, nämlich dem Beschwerde- und dem Risikomanagementsystem der Abteilung. Den Zweck der Beauftragung sah die Magistratsabteilung 48 darin, dass durch die externe Beratung ihr IMS den neuesten Erfordernissen gerecht werde und auch künftigen Anforderungen gewachsen sein solle. Vorgabe der Magistratsabteilung 48 war es ferner, dass die vom IMS-Team verwendete diesbezügliche spezielle Software auch weiterhin zum Einsatz kommen soll. Hinsichtlich dieser Software bestand der Magistratsabteilung 48 zufolge überdies ein Ausschließlichkeitsrecht für die Firma A, d.h., dass diese Software nur über die Firma A bezogen werden kann.

Die Gesamtkosten dieser Beratungsleistungen wurden mit insgesamt rd. 9.900,-- EUR angenommen. Diese Abschätzung wurde aufgrund bisheriger Erfahrungen der Magistratsabteilung 48 nachvollziehbar vorgenommen.

Ihrem Angebot legte die Firma A Pauschalsätze zugrunde. Es wurde nachvollziehbar geprüft, entsprach der Kostenschätzung und wurde daher von der Magistratsabteilung 48 als preisangemessen bewertet. Ebenso erfolgte eine Eignungsprüfung der ausgewählten Firma A. Die Auftragserteilung erfolgte auf Grundlage dieses Angebotes.

3.2 Zweiter Vergabeakt

Im Jahr 2012 plante die Magistratsabteilung 48 ihr IMS zu verändern. Zur beabsichtigten effektiveren Steuerung im Rahmen des IMS sollte ein EDV-gestützter Leitstand als Managementinstrument geschaffen werden. Mit ihrer Hilfe sollen die Prozessabläufe nach Maßgabe unternehmensintern festgeschriebener Ziele unter Verwendung von Kennzahlen- und Datenanalysen gesteuert werden. Aufgrund ihrer zahlreichen dafür zu berücksichtigenden Produkte rechnete die Magistratsabteilung 48 mit enormen Datenmengen.

Deshalb erachtete sie es als notwendig, ihre betrieblichen Grunddaten zu analysieren, daraus die wesentlichen Steuerungskennzahlen festzulegen und mit geeigneten Funktionen statistisch zu dokumentieren. Die Daten hierfür wurden vom IMS-Team der Magistratsabteilung 48 aufbereitet und sollten zentral mithilfe eines (EDV-gestützten) Leitstandes zur innerbetrieblichen Prozesssteuerung herangezogen werden. Zu diesem Zweck erachtete die Magistratsabteilung 48 die Beiziehung von Beraterinnen bzw. Beratern der Firma A als erforderlich. Vorgabe der Magistratsabteilung 48 war es, dass die vom IMS-Team schon bisher verwendete spezielle Software auch weiterhin zum Einsatz kommen soll.

Die Kosten dieser Beratungsleistungen wurden mit insgesamt 40.000,-- EUR angenommen. Diese Kostenschätzung wurde anhand bisheriger Erfahrungswerte der Magistratsabteilung 48 nachvollziehbar durchgeführt.

Das vorgelegte Angebot mit Pauschalsätzen wurde geprüft. Es entsprach der Kostenschätzung und wurde daher von der Magistratsabteilung 48 als preisangemessen bewertet. Ebenso erfolgte eine Eignungsprüfung der ausgewählten Firma A. Der Auftrag erfolgte auf Grundlage dieses entsprechenden Angebotes.

3.3 Dritter Vergabeakt

Im Jahr 2012 folgte die Umsetzung der im zweiten Vergabeakt beschriebenen Planung des Leitstandes. Im Laufe der damit verbundenen Arbeiten trat das Problem auf, dass für einige abteilungsinterne Prozesse eine termingerechte Fertigstellung der Abbildung

in den Leitständen bis zum nächsten Überwachungsaudit (der Zertifizierung des IMS der Magistratsabteilung 48, Anm.) nicht sicher gewährleistet werden konnte. Abhilfe könne aber durch die Hinzuziehung von Mitarbeitenden der externen Firma A zu Beratungszwecken geschaffen werden. Diese zusätzlichen Ressourcen führten zur erwünschten Beschleunigung.

Als Begründung für die Auswahl der Firma A führte die Magistratsabteilung 48 insbesondere an, dass die Spezialistinnen bzw. Spezialisten der Firma A bereits umfangreiche Kenntnisse der verwendeten Software und des IMS der Magistratsabteilung 48 besaßen. Durch diese Unterstützung sei sichergestellt, dass die Managementsysteme der jeweiligen Produkte in kürzester Zeit aktualisiert werden könnten und im EDV-System im erforderlichen Ausmaß abgebildet werden.

Die geschätzten Kosten dieser Beratungsleistungen zur Umsetzung des Leitstandes wurden von der Magistratsabteilung 48 mit 45.000,-- EUR bis 50.000,-- EUR angenommen. Die Schätzung beruhte auf den bisher an die Firma A vergebenen Aufträgen.

Das vorgelegte Angebot mit einem Betrag von 49.500,-- EUR wurde von der Magistratsabteilung 48 als preisangemessen bewertet. Im Angebot wurden von der Firma A nunmehr keine Pauschalsätze angeboten. Es wurde hinsichtlich der zu verrechnenden Kostensätze zwischen Leistungen eines "Senior Consultants" und eines "Consultants" unterschieden. Der Stadtrechnungshof Wien begrüßte im Sinn der besseren Nachvollziehbarkeit die Verrechnung getrennt in "Senior Consultants" und "Consultants". Eine diesbezügliche Empfehlung konnte daher unterbleiben. Das Angebot entsprach der Kostenschätzung und wurde daher angenommen. Die Eignung der ausgewählten Firma A wurde geprüft.

3.4 Vierter Vergabeakt

Zur Beratung bei der Fertigstellung der Leitstandsumsetzung und des Risikomanagements sollte auch im Jahr 2013 die Firma A beauftragt werden. Begründend führte die Magistratsabteilung 48 dazu aus, dass die Auswahl deswegen auf die Firma A fiel, da diese die Magistratsabteilung 48 bereits mehrfach erfolgreich beraten habe. Die

Firma A verfüge weiters über besondere Kenntnisse sowie über ein Ausschließlichkeitsrecht der eingesetzten Software und des Managementsystems der Magistratsabteilung 48. Durch die Wiederbeauftragung der Firma A mit Beratungsleistungen könne ein wesentlicher Schritt zur Fertigstellung Ende Dezember 2013 gesetzt werden.

Die Auftragssumme betrug lt. Kostenschätzung der Magistratsabteilung 48 rd. 70.000,-- EUR und gründete auf die bisherigen Erfahrungswerte bei früheren Beauftragungen. Auch in diesem Angebot wurde keine Pauschale ausgewiesen, sondern u.a. differenziert zwischen Leistungen eines "Senior Consultants" und eines "Consultants". Das Angebot wurde von der Magistratsabteilung 48 als preisangemessen beurteilt, da es im Wesentlichen der Kostenschätzung entsprach. Auch die Eignung der Firma A wurde geprüft.

Im November 2013 wurde der Auftrag auf Wunsch der Magistratsabteilung 48 um weitere Beratungseinheiten erweitert. Die Angebotssumme dieser Erweiterung belief sich auf rd. 9.500,-- EUR.

3.5 Fünfter Vergabeakt

Im Jahr 2014 beabsichtigte die Magistratsabteilung 48, ihr Risikomanagement um ein Notfall- und Krisenmanagement zu erweitern. Diese Vorhaben sollten im Juni 2014 abgeschlossen sein, da zu diesem Zeitpunkt das betreffende Qualitätsmanagementaudit stattfand, in welches das neue Notfall- und Krisenmanagement miteinbezogen werden sollte. Dies schloss eine weitere Aktualisierung der Leitstände und der Abbildung dieser Risiken in der entsprechenden Geschäftsprozesssoftware ein. Um dies zu realisieren, beauftragte die Magistratsabteilung 48 neuerlich die Firma A als Beratungsunternehmen. Diese wurde wiederum ausgewählt, da diese Firma über besondere Kenntnisse der eingesetzten Software und des Managementsystems der Magistratsabteilung 48 verfügt und ein Ausschließlichkeitsrecht hinsichtlich der Software bestand.

Die Auftragssumme wurde aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Firma A auf 60.000,-- EUR geschätzt. Im Hinblick auf diese Auftragssumme wurde eine Direktvergabe gewählt. Auch in diesem Angebot wurde keine Pauschale ausgewiesen, son-

dem u.a. differenziert zwischen Leistungen eines "Senior Consultants" und eines "Consultants". Das Angebot wurde von der Magistratsabteilung 48 als preisangemessen beurteilt, da es im Wesentlichen der Kostenschätzung entsprach.

Erstmals wurde im Schreiben zur Auftragserteilung ausdrücklich auf die Geltung der Vertragsbestimmungen der Stadt Wien hingewiesen und somit eine Vereinbarung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Firma A vermieden. Da ab diesem Zeitpunkt die Vertragsbestimmungen der Stadt Wien vereinbart wurden, konnte eine diesbezügliche Empfehlung unterbleiben. Die Eignung der Firma A wurde geprüft.

Beim oben erwähnten externen Audittermin ergab sich eine Abweichung im Risikomanagement zum Soll-Zustand, da noch nicht alle dort berücksichtigten Risiken (nämlich Abfallbehandlung und IKT) vom externen Zertifizierungsunternehmen freigegeben wurden. Das hatte für die Magistratsabteilung 48 zur Folge, dass diese Risiken noch in die entsprechende Risikomanagementsoftware eingearbeitet werden mussten. Für die diesbezüglichen Arbeiten benötigte die Magistratsabteilung 48 weitere Unterstützung der Firma A in Form von Beratungsleistungen. Diese betrafen die Übernahme der definierten Risiken in die Software und die Weiterführung der Implementierung des Notfalls- und Krisenmanagements. Die Mehrkosten dafür wurden mit rd. 29.300,-- EUR veranschlagt.

3.6 Sechster Vergabeakt

Die Magistratsabteilung 48 beabsichtigte aufgrund der ihr bekannten hohen Nachfrage, größere Mengen an Komposterde anbieten zu können. Solche Erden werden im Hobbygartenbau beispielsweise für die Wiederherstellung von bewuchsfähigen Flächen oder für Hochbeete benötigt. Dazu sollte eine neue Komposterde kreiert werden. Ihre Zusammensetzung und pflanzenbaulichen Eigenschaften sollten einer fachkundigen Überprüfung zugeführt und einer Austestung unterzogen werden.

Zu diesem Zweck sollte externe Beratung im Hinblick auf Agrikulturchemie, Pflanzenernährung und Bodenkunde beigezogen werden. Die Wahl fiel auf die Firma B, da diese bereits in einem ähnlichen Fall bei der Magistratsabteilung 48 gutachterlich und bera-

tend tätig war. Die Kostenschätzung belief sich auf ca. 9.000,-- EUR. Der Auftrag wurde auf Grundlage eines Angebotes der Firma B erteilt, die Vergabesumme betrug 10.760,-- EUR. Die Eignung der Bieterin sowie deren Angebot wurden geprüft.

3.7 Siebenter Vergabeakt

Die Magistratsabteilung 48 plante, den im Rahmen eines Zertifizierungsaudits festgestellten Handlungsbedarf im Hinblick auf die Identifizierung rechtlicher Risiken zu beseitigen. Die Umsetzung im Risikomanagement war insofern erforderlich, als bei einem weiteren Audit der externen Zertifizierungsstelle mit einer diesbezüglichen Nachprüfung zu rechnen war. Darüber hinaus waren bei den Leitständen und im Risikomanagement bis zur Rezertifizierung im Folgejahr Nachbearbeitungen erforderlich.

Dazu war es nötig, abermals Beratungsleistungen der Firma A zu beauftragen. Die Auftragssumme wurde aufgrund bisheriger Erfahrungswerte auf rd. 65.000,-- EUR geschätzt. Im Hinblick auf diese Auftragssumme wurde eine Direktvergabe gewählt. Auch in diesem Angebot wurden keine Pauschalsätze ausgewiesen, sondern u.a. auch kostenmäßig zwischen Leistungen eines "Senior Consultants" und eines "Consultants" unterschieden. Das Angebot wurde von der Magistratsabteilung 48 als preisangemessen beurteilt, da es im Wesentlichen der Kostenschätzung entsprach. Auch in diesem Fall wurde ausdrücklich auf die Geltung der Vertragsbestimmungen der Stadt Wien hingewiesen und somit eine Vereinbarung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Firma A vermieden. Die Eignung der Firma A wurde geprüft.

Obwohl die Firma A im Laufe der Zeit insgesamt mit weit über 100.000,-- EUR beauftragt wurde, sah der Stadtrechnungshof Wien darin dennoch keine Umgehung der bundesvergabegesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich des Zusammenrechnungsgebotes. Dies deshalb, weil sich bei der Einschau herausstellte, dass hinsichtlich der Einzelbeauftragungen kein zeitlicher Zusammenhang bestand und auch keine geplanten sukzessiven Erweiterungen des Erstauftrages festzustellen waren.

3.8 Achter Vergabeakt

Die Magistratsabteilung 48 plante, im Jahr 2015 einen abteilungsweiten zentralen Einkauf zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde u.a. die Firma C mit Beratungsleistungen beauftragt. Ihre Aufgabe war insbesondere auf Basis einer Ist-Zustandserhebung eine diesbezügliche Analyse anzufertigen. Die Magistratsabteilung 48 war ferner im Hinblick auf eine Strategie und darauf aufbauend bei der Konzeptentwicklung für einen zentralen Einkauf zu beraten. Des Weiteren fiel der Firma C die Aufgabe zu, einen Umsetzungsvorschlag für das erarbeitete Konzept zu erstellen und dies zuvor mit den betroffenen Mitarbeitenden abzustimmen.

Die Auftragssumme wurde auf 40.000,-- EUR geschätzt. Das Angebot der Firma C belief sich auf 37.500,-- EUR. Zur Begründung der Auswahl der Firma C führte die Magistratsabteilung 48 an, dass sich diese bei früheren Beauftragungen bewährt habe, fach einschlägig qualifiziert sei und mit den maßgeblichen betrieblichen Abläufen der Magistratsabteilung 48 bestens vertraut sei. Die Preisangebotsprüfung ergab, dass der angebotene Preis jenen vergleichbarer Unternehmensberatungsfirmen entsprach. Eine Eignungsprüfung wurde durchgeführt.

4. Abschließende Würdigung

Im Hinblick auf das Prüfergebnis sah sich der Stadtrechnungshof Wien zu keiner Empfehlung veranlasst.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im März 2016