

Bericht

Land Salzburg Studien (2017 - 2021)

Dezember 2023



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF

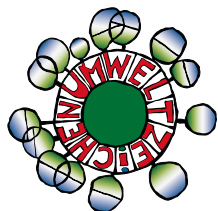
Impressum

Auskunft: Salzburger Landesrechnungshof
Nonnbergstiege 2, 5020 Salzburg
Postfach 527, 5010 Salzburg
Telefon: +43 662 8042 3500
Fax: +43 662 8042 3880
E-Mail: landesrechnungshof@salzburg.gv.at
Internet: www.lrh-salzburg.at

Medieninhaber: Land Salzburg
Herausgeber: Salzburger Landesrechnungshof
Vertreten durch Direktor Mag. Ludwig F. Hillinger

Redaktion: Salzburger Landesrechnungshof
Deckblatt: Landes-Medienzentrum
Herausgegeben: Salzburg, Dezember 2023
Zahl: 003-3/229/49/1-2023

Druck: Hausdruckerei Land Salzburg
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei
Land Salzburg UW-Nr. 1271

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht

Land Salzburg - Studien (2017 - 2021)

Dezember 2023

003-3/229/49/1-2023

Kurzfassung

Der Landesrechnungshof (LRH) erhielt im Dezember 2021 vom FPÖ Landtagsklub einen Auftrag für eine Sonderprüfung. Der Auftrag umfasste die Prüfung der vom Land Salzburg in Auftrag gegebenen Studien im Zeitraum 2017 bis 2021. Insbesondere sollten die Ausschreibungsmodalitäten und die Verwertbarkeit der Ergebnisse hinterfragt werden.

Laut einer Datenerhebung, die der LRH durchführte, gab das Land Salzburg im geprüften Zeitraum 163 Studien in Auftrag. Die Datenerhebung zeigte, dass rund 80 % der Studien von den Abteilungen 4, 5 und 7 beauftragt wurden. Auf die Abteilung 5 entfielen mit 79 Studien beinahe die Hälfte der gemeldeten Studien. In Summe beliefen sich die Gesamtkosten der rückgemeldeten Studien auf rund 3,8 Mio Euro. Mit je rund 1,3 Mio Euro waren die Abteilung 5 und die Abteilung 7 die größten Auftraggeber im Land Salzburg. In vier Fällen der 163 gemeldeten Studien lagen die Gesamtkosten je Studie über 100.000 Euro, in 20 Fällen zwischen 50.000 und 100.000 Euro und in den übrigen 139 Fällen unter 50.000 Euro.

Die entsprechenden Auswertungen aus dem Rechnungswesen des Landes waren nicht aussagekräftig, da Aufwendungen für Studien nicht ausschließlich auf dem dafür vorgesehenen Sachkonto erfasst waren. Der LRH empfiehlt daher, auf eine korrekte Verwendung der Sachkonten und eines eindeutigen Buchungstextes zu achten.

Aus der Grundgesamtheit wählte der LRH 15 Studien mit gemeldeten Gesamtkosten von rund 1,4 Mio Euro für eine vertiefte Prüfung aus.

Der LRH erhob, dass es in der Mehrzahl der Abteilungen der Stichprobe keine bzw keine detaillierten abteilungsinternen Vorgaben für die Vergabe von Studien gab. Dies betraf insbesondere Direktvergaben und die Einholung von Vergleichsangeboten. Ebenso gab es in der Mehrheit dieser Abteilungen keine Vorgaben zur Dokumentation der Auftragsvergaben.

Der LRH empfiehlt, Regelungen zum landesinternen Vollzug des Vergabegesetzes insbesondere bei Direktvergaben im Erlasswege zu treffen. So sollten darin beispielsweise Vorgaben zur Anzahl der einzuholenden Angebote, zur verpflichtenden Dokumentation von Auftragswertschätzungen, zur Begründung für die Auswahl des Auftragnehmers und zur Prüfung der Preisangemessenheit festgelegt sein.

Der LRH empfiehlt weiters, das im Erlass 1.21 vorgesehene Service-Center Vergaberecht als zentrale Anlaufstelle für Informationen und Hilfestellungen im Zusammenhang mit dem

Bundesvergabegesetz rasch zu etablieren und entsprechende Informationen im Intranet des Landes bereit zu stellen.

Der LRH stellte fest, dass bei den Fällen der Stichprobe die Auftragsvergabe ordnungsgemäß erfolgte. Der Nutzen bzw die Verwertbarkeit der einzelnen Fälle der Stichprobe sowie deren Endberichte mit den Ergebnissen konnten dem LRH in allen Fällen dargelegt werden.

Der LRH kritisiert, dass bei einem Großteil der Fälle der Stichprobe die Vergabeentscheidung bei Direktvergaben auf Basis von nur einem Angebot getroffen wurde. Diese Vorgehensweise stand nicht im Einklang mit dem Gebot einer sparsamen Verwaltung. Der LRH empfiehlt deshalb, die Vorteile des Wettbewerbes zu nutzen und zur Sicherstellung von Qualität und Preisangemessenheit sowie zur Sicherstellung von Sparsamkeit vor allem bei Direktvergaben mehrere Angebote einzuholen.

Weiters fordert der LRH, auch bei Direktvergaben auf eine vollständige bzw einheitliche Dokumentation zu achten.

Inhaltsverzeichnis

1.	Prüfungsgrundlagen	9
1.1	Anlass der Prüfung.....	9
1.2	Gegenstand und Umfang der Prüfung.....	9
1.3	Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit	10
1.4	Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab.....	10
1.5	Zeitlicher Ablauf der Prüfung	10
1.6	Aufbau des Berichtes.....	11
2.	Geprüfte Einheit / Grundsätzliches zum Aufwand und zur Beauftragung von Studien /Rahmenbedingungen.....	12
2.1	Begriffsdefinition	12
2.2	Vorgaben zur Auftragsvergabe.....	12
3.	Datenerhebung und Prüfung ausgewählter Fälle	15
3.1	Datenerhebung und gemeldete Studien	15
3.2	Stichprobe / Strichprobenauswahl	18
3.3	Abteilungsinterne Vorgaben.....	20
3.4	Auswertung der Fälle der Stichprobe und Feststellungen	21
4.	Anhang	25
4.1	Gegenäußerung	25

Abkürzungsverzeichnis/Glossar

A

Abteilung 1	Abteilung für Wirtschaft, Tourismus und Gemeinden
Abteilung 2	Abteilung für Kultur, Bildung, Gesellschaft und Sport
Abteilung 3	Abteilung für Soziales
Abteilung 4	Abteilung für Lebensgrundlagen und Energie
Abteilung 5	Abteilung für Natur- und Umweltschutz, Gewerbe
Abteilung 6	Abteilung für Infrastruktur und Verkehr
Abteilung 7	Abteilung für Wasser
Abteilung 8	Abteilung für Finanzen und Vermögensverwaltung
Abteilung 9	Abteilung für Gesundheit
Abteilung 10	Abteilung für Planen, Bauen, Wohnen

B

BVerG	Bundesvergabegesetz
Bzw	beziehungsweise
B-VG	Bundesverfassungsgesetz

E

ECA	European Court of Auditors - Europäischer Rechnungshof
ELISA	Elektronisches Aktenverwaltungssystem des Landes Salzburg
etc	et cetera
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EUR	ISO-Code für Euro (Währungseinheit)

F

FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

I

IKS	Internes Kontrollsystem
-----	-------------------------

L

LRH	Salzburger Landesrechnungshof
LRHD	Landesrechnungshofdirektor oder Landesrechnungshofdirektorin
LRHG	Salzburger Landesrechnungshofgesetz idgF

M

Mio	Millionen
Mrd	Milliarden

R

RSG	Regionale Strukturpläne Gesundheit
-----	------------------------------------

S

SAP	Softwareprogramm für das Rechnungswesen, das der Bund und die Mehrheit der Bundesländer verwenden (SAP = Abkürzung für Systeme, Anwendungen und Produkte)
Sendy	Systemlösung zur Übermittlung großer Datenmengen

T

Tsd	Tausend
-----	---------

Z

zB	zum Beispiel
----	--------------

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht gemeldete Studien 16

Tabelle 2: Übersicht Fälle der Stichprobe..... 19

1. Prüfungsgrundlagen

1.1 Anlass der Prüfung

- (1) Gemäß § 8 Abs 2 Landesrechnungshofgesetz 1993 idgF kann jede Landtagspartei, die ein Viertel der Mitglieder des Landtages nicht erreicht, einmal im Kalenderjahr dem Landesrechnungshof einen Auftrag für eine Sonderprüfung erteilen. Der FPÖ Landtagsklub erteilte dem LRH am 21. Dezember 2021 einen solchen Auftrag für eine Sonderprüfung.

1.2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

- (1) Der dem LRH im Dezember 2021 übermittelte Prüfungsauftrag lautete wie folgt:

„Die vom Land Salzburg in Auftrag gegebenen Studien im Zeitraum 2017 - 2021

Weiters wird ersucht, folgendes zu prüfen:

- Die Gebarung sowie die Ausschreibungsmodalitäten hinsichtlich ordnungsgemäßer Auftragsvergabe.*
- Die Verwertbarkeit der Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Studien des Prüfungszeitraumes und der daraus folgende Nutzen für das Land Salzburg.“*

Der LRH kommt mit dem vorliegenden Bericht diesem Auftrag nach.

Schwerpunkt der Prüfung des LRH bildeten die Einhaltung der Ausschreibungsmodalitäten sowie die Vollständigkeit der Dokumentation und die sparsame Auftragsvergabe.

Die im Prüfungsauftrag angeführte Verwertbarkeit der in Auftrag gegebenen Studien sah der LRH auf unterschiedliche Art und Weise möglich. Einerseits wurden die Studienergebnisse in Form ihres Endberichtes veröffentlicht, andererseits flossen die Ergebnisse einzelner Studien in öffentlich zugängliche Dokumente ein. Weiters wurde bei der Datenerhebung die Verwertbarkeit bzw der Nutzen der Studie abgefragt. Eine fachliche Beurteilung zum Inhalt der beauftragten Studien sowie deren Notwendigkeit stand nicht im Fokus der Prüfung.

1.3 Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit

- (1) Die Prüfung erfolgte in Anlehnung an die Grundsätze, die in den International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) durch die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden festgelegt wurden.

Die Prüfung zielte auf eine begrenzte Prüfungssicherheit ab. Das bedeutet, dass die Aussagen des LRH nur die geprüften und beschriebenen Sachverhalte betreffen. Ein Rückschluss auf andere Sachverhalte ist daher nicht zulässig.

1.4 Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab

- (1) Das Prüfungsziel leitete sich in erster Linie aus der Formulierung des Prüfungsauftrages ab.

Der LHR prüfte die Gebarung des Landes in Bezug auf die Vergabe von Studien hinsichtlich Auftragsmodalitäten, Vollständigkeit der Dokumentation und Sparsamkeit.

Die Prüfung wurde aufgrund des Umfanges des Datenmaterials und der Anzahl der geprüften Einheiten in Form von standardisierten Erhebungsbögen und Stichproben durchgeführt.

1.5 Zeitlicher Ablauf der Prüfung

- (1) Die Prüfung begann mit dem Startgespräch am 28. November 2022. Die Prüfungshandlungen erfolgten mit Unterbrechung bis Juli 2023. Auf Grund der Teilnahme des Prüfteams an einer jährlich gesetzlich vorgesehenen Prüfung des LRH wurde die Prüfung für den Zeitraum von Mitte März 2023 bis Ende Mai 2023 unterbrochen. Die Schlussbesprechung fand am 27. September 2023 statt.

Der LRH übermittelte den Bericht am 12. Oktober 2023 zur Gegenäußerung. Das Ende der Frist für die Gegenäußerung wurde mit 23. November 2023 festgelegt.

1.6 Aufbau des Berichtes

- (1) Vom Landesrechnungshof festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ gekennzeichnet.

Die Bewertungen von Sachverhalten samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen sind mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassende Gegenäußerung der Landesverwaltung - abgegeben vom Amt der Salzburger Landesregierung - wird kursiv dargestellt und ist mit „(3)“ kodiert. Die vollständige Gegenäußerung ist dem Bericht als Anlage angeschlossen.

Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das enthaltene Zahlenwerk fallweise gerundet. Bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben können durch Verwendung automatischer Rechenhilfen rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Bericht darauf verzichtet, geschlechtsspezifische Formulierungen zu verwenden. Soweit personenbezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, umfassen diese alle Personen gleichermaßen, unabhängig von einem Geschlecht.

Quellen für Abbildungen, Tabellen oder andere Darstellungen sind - soweit nicht anders angegeben - der Landesrechnungshof oder das Amt der Salzburger Landesregierung.

2. Geprüfte Einheit / Grundsätzliches zum Aufwand und zur Beauftragung von Studien /Rahmenbedingungen

2.1 Begriffsdefinition

Grundsätzlich wird unter einer Studie eine systematische Sammlung von Daten verstanden, die den Zweck haben, eine bestimmte Fragestellung zu beantworten und neue Erkenntnisse über ein bestimmtes Thema zu erlangen.

In einer Anfragebeantwortung der Landesregierung betreffend die von der Landesregierung in Auftrag gegebenen Studien wurde der Begriff Studie als eine wissenschaftliche Untersuchung über eine Einzelfrage definiert.

Das Land Salzburg umfasst im Sinne des Prüfungsauftrages den Rechtsträger Land Salzburg, wie er im Rechnungsabschluss des Landes abgebildet ist. Geprüfte Einheiten waren folglich die Landesamtsdirektion, die Fachgruppen (Präsidium, Informatik und interner Dienst, Verfassungsdienst und Wahlen, Personal), die Abteilungen 1 bis 10, die Bezirkshauptmannschaften, das Landesverwaltungsgericht, die Landtagsdirektion und die Bildungsdirektion.

Entsprechend der Zuordnung zum Rechnungsabschluss waren auch den Abteilungen nachgeordnete Dienststellen, wie beispielsweise die Ethikkommission der Abteilung 9 oder die Kinder- und Jugendanwaltschaft der Abteilung 3, vom Prüfungsauftrag umfasst. Einrichtungen, die in den Beilagen des Rechnungsabschlusses in der Anlage 1e und 1f dargestellt sind, waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Insgesamt wurden somit 23 Einheiten in die Prüfung einbezogen.

2.2 Vorgaben zur Auftragsvergabe

Die staatliche Verwaltung hat bei der Vergabe das verfassungsrechtliche Gebot der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beachten. Die Beschaffung von Leistungen im öffentlichen Bereich unterlag dem Bundesvergabegesetz, welches bei der Auswahl von externen Auftragnehmern für Studien zu beachten war. Grundlage der öffentlichen Auftragsvergabe im geprüften Zeitraum waren das Bundesvergabegesetz 2006 bzw das Bundesvergabegesetz 2018 in der jeweils gültigen Fassung.

Das Land Salzburg als öffentlicher Auftraggeber hat je nach Auftragswert und nachgefragter Leistung unterschiedliche Verfahren mit den dazugehörigen formalen Abläufen einzuhalten.

Das Bundesvergabegesetz verpflichtet öffentliche Auftraggeber, vor Durchführung des Vergabeverfahrens den geschätzten Auftragswert der Leistung sachkundig zu ermitteln. Die Auftragswertschätzung ist für die Wahl des Vergabeverfahrens maßgeblich. Für die Vergabe von Leistungen sind beispielsweise ein offenes Verfahren, ein nicht offenes Verfahren mit oder ohne vorheriger Bekanntmachung, ein Verhandlungsverfahren, eine Direktvergabe oder eine Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung vorgesehen.

Bei der Direktvergabe handelt es sich um ein weitgehend formfreies Verfahren der Auftragsvergabe. Der öffentliche Auftraggeber kann unverbindliche Preisauskünfte oder Angebote einholen und vergibt unmittelbar an den ausgewählten Anbieter. Bei der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung wird einer unbeschränkten Anzahl von Unternehmen die beabsichtigte Vergabe des Auftrages bekanntgemacht.

Die im geprüften Zeitraum gültigen Schwellenwertverordnungen sahen für die Direktvergabe von Dienstleistungsaufträgen einen Schwellenwert von 100.000 Euro vor, bei der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung lag dieser bei 130.000 Euro.

Ein öffentlicher Auftraggeber ist im Zuge einer Ausschreibung bzw einer Vergabe zur Dokumentation verpflichtet. Alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren sowie die Mitwirkung von Dritten an der Vorbereitung einer Ausschreibung sind zu dokumentieren. Ein öffentlicher Auftraggeber ist im Zuge einer Ausschreibung bzw einer Vergabe zur Dokumentation verpflichtet.

Diese Dokumentationspflicht gilt auch für ein „vereinfachtes Vergabeverfahren“ (Direktvergabe oder Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung). Ein öffentlicher Auftraggeber hat stets die Gründe für die Wahl des Vergabeverfahrens zu dokumentieren. Das gilt auch für eingeholte Angebote oder unverbindliche Preisauskünfte. Sofern wirtschaftlich vertretbar, ist darüber hinaus auch die Prüfung der Preisangemessenheit zu dokumentieren.

Der öffentliche Auftraggeber hat einen Vergabebericht über jeden vergebenen Auftrag anzufertigen. Der Mindestinhalt ist im Vergabegesetz geregelt. Bei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich kann der öffentliche Auftraggeber von der Erstellung eines

Vergabevermerkes Abstand nehmen, sofern die Angaben ohne großen Aufwand aus der Vergabedokumentation ersichtlich sind.

Gemäß Erlass 1.21 ist ein Service-Center Vergaberecht im Referat 8/03 angesiedelt. Der LRH erhob bei einer früheren Prüfung zum Thema Beschaffung (Covid-19-Beschaffungen des Landes Salzburg im Jahr 2020; veröffentlicht Oktober 2022), dass die Abteilung 8 Anfang 2022 ein Service-Center Vergaberecht implementierte bzw an dessen Einrichtung arbeitete. Die Beschaffungs-Verantwortung verbliebe weiterhin in der jeweiligen Fachabteilung. Im Intranet des Landes gab es zum Zeitpunkt der Berichtserstellung keine weiterführenden Hinweise im Hinblick auf Ansprechpersonen oder Aufgaben des Service-Centers Vergaberecht.

- (2) Der LRH empfiehlt erneut, das im Erlass 1.21 vorgesehene Service-Center Vergaberecht als zentrale Anlaufstelle für Informationen und Hilfestellungen im Zusammenhang mit dem BVerG rasch zu etablieren und entsprechende Informationen im Intranet des Landes bereit zu stellen. Dazu zählt auch, zwingende Prozesse für die gesamte Landesverwaltung zu entwickeln und bereits vorhandenes Wissen zu vernetzen.

Weiters empfiehlt der LRH, dass die Landesamtsdirektion mit Erlass Regelungen zum landesinternen Vollzug des Vergabegesetzes trifft.

Insbesondere sollte in diesem Erlass die Vorgehensweise bei Direktvergaben vorgegeben werden. So sollten beispielsweise Vorgaben zur Anzahl der einzuholenden Angebote, zur verpflichtenden Dokumentation von Auftragswertschätzungen, Begründung für die Auswahl des Auftragnehmers und zur Prüfung der Preisangemessenheit festgelegt sein. Zur Unterstützung der Erfüllung der Dokumentationsverpflichtungen sollte ein entsprechendes Formblatt im Intranet zur Verfügung gestellt werden.

- (3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung mit, dass das bisher in der Abteilung 8 angesiedelte Service-Center-Vergaberecht im Rahmen der nächsten Änderung der Geschäftseinteilung des Amtes im Präsidium angesiedelt und mit dem Themenbereich Beschaffung zusammengeführt werden soll. Zudem habe es auch jetzt schon Bestrebungen gegeben, die interne Vorgangsbeschreibung zur Vergabe von Leistungen zu vereinheitlichen. Diesbezüglich sei ein Erlass des Inneren Dienstes in Vorbereitung.*

3. Datenerhebung und Prüfung ausgewählter Fälle

3.1 Datenerhebung und gemeldete Studien

- (1) Der LRH erhob zu Prüfbeginn die grundlegenden Daten hinsichtlich der vom Land Salzburg im Prüfzeitraum in Auftrag gegebenen Studien. Für die Ermittlung wurde in einem ersten Schritt ein Erhebungsblatt an die 23 geprüften Einheiten versendet. Es wurden für jede Studie Nutzen und Inhalt, Auftragnehmer, Jahr der Beauftragung, Gesamtkosten, öffentliche Zugänglichkeit sowie buchhalterische Informationen abgefragt.

Im Rechnungswesen des Landes waren die Aufwendungen für Studien gemäß dem von der Landesbuchhaltung vorgegebenen Kontenplan gesondert zu erfassen. Der LRH wertete daher die im Rechnungswesen (SAP) verfügbaren Daten des Sachkontos „7280 002 Sonstige Leistungen von Firmen (Studien, Gutachten)“ aus. Eine Auswertung des Sachkontos im Hinblick auf eine Trennung in Aufwendungen für Studien und Aufwendungen für Gutachten war nicht möglich, da entsprechende Hinweise in den Buchungstexten nicht vollständig vorhanden waren. Zudem wurden Aufwendungen für Studien ebenso auf anderen Sachkonten erfasst, sodass diese Auswertungen der Sachkonten aus SAP nicht aussagekräftig waren.

Der LRH prüfte die rückgemeldeten Daten durch Abgleich mit den dem Landtag gemeldeten Studien sowie den Meldungen der Landeskorrespondenz auf Vollständigkeit. Unterschiede bzw Abweichungen wurden mit den jeweiligen Abteilungen geklärt, wobei es von einer Abteilung zu Nachmeldungen kam.

Der LRH sah keine weitere Möglichkeit sinnvoller Prüfungshandlungen, um sich von der Vollständigkeit und Qualität der rückgemeldeten Daten zu überzeugen.

Insgesamt wurden dem LRH 168 Studien gemeldet. Fünf dieser rückgemeldeten Studien fielen per Definition nicht unter den Begriff Studien, sondern wurden vom LRH als Gutachten oder als Beratung eingeordnet. Dem LRH dienten somit 163 Studien als Grundgesamtheit für den geprüften Zeitraum.

Tabelle 1: Übersicht gemeldete Studien

Geprüfte Einheit	Anzahl der Studien	Gemeldete Gesamtkosten in Euro
Abt. 1	2	48.029
Abt. 2	5	101.089
Abt. 3	6	155.953
Abt. 4	31	521.717
Abt. 5	79	1.303.146
Abt. 7	20	1.265.720
Abt. 8	5	28.031
Abt. 9	3	53.916
Abt. 10	12	293.866
Gesamt	163	3.771.467

Rund 80 % der Studien wurden von den Abteilungen 4, 5 und 7 beauftragt, wobei auf die Abteilung 5 mit 79 Studien beinahe die Hälfte der gemeldeten Studien entfiel.

Der überwiegende Teil der gemeldeten Studien war bereits abgeschlossen und abgerechnet. Einzelne Studien wurden im geprüften Zeitraum beauftragt und teilweise begonnen, die Finalisierung der Studien sowie die Endabrechnung war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht erfolgt. In diesen Fällen beziehen sich die gemeldeten Gesamtkosten auf die geplanten bzw teilweise abgerechneten Kosten.

In Summe beliefen sich die ausgewiesenen Gesamtkosten der rückgemeldeten Studien für den geprüften Zeitraum auf rund 3,8 Mio Euro. Davon entfielen jeweils rund 1,3 Mio Euro auf die Abteilung 5 und die Abteilung 7. Weitere rund 0,5 Mio Euro betrafen Studien der Abteilung 4 und 0,3 Mio Euro betrafen Studien der Abteilung 10. Die restlichen Kosten für Studien verteilten sich auf die Abteilungen 1, 2, 3, 8 und 9.

In vier Fällen lagen die gemeldeten Gesamtkosten der jeweiligen Studie über 100.000 Euro, in 20 Fällen zwischen 50.000 und 100.000 Euro, in den übrigen 139 Fällen unter 50.000 Euro. Die betragsmäßig größte Studie mit rund 351.000 Euro hatte die Zukunft der Wasserversorgung im Seenland und Nachbargemeinden zum Inhalt und wurde von der Abteilung 7 beauftragt. Weiters ließ die Abteilung 5 die Studie „Monitoring gem.

Art. 11 und Bericht gem. Art. 17 der FFH-RL (2019 - 2022)“ für rund 196.000 Euro und die Studie „Regionale Saatgutproduktion Grünland 2020-2022“ für rund 116.000 Euro erstellen. Auf die Studie zur Siedlungskategorisierung im Auftrag der Abteilung 10 entfielen Gesamtkosten in Höhe von rund 124.000 Euro.

Bei rund zwei Drittel der gemeldeten Studien waren die Studienergebnisse laut Erhebungsblatt öffentlich zugänglich. In der Mehrzahl der Fälle wurde im Erhebungsblatt ein Link direkt zu den Studienergebnissen angeführt oder auf andere Zugriffsmöglichkeiten verwiesen (zB Homepage des Umweltbundesamtes oder Statistik Austria, SAGIS oder Naturschutzbuch).

Keine Veröffentlichung der Studie bzw der Studienergebnisse erfolgte etwa aus Gründen des Artenschutzes für besonders gefährdete Vögel oder weil die Studie als rein interne Planungsgrundlage verwendet wurde. In einigen Fällen blieb die Frage der Veröffentlichung unbeantwortet bzw war eine zukünftige Veröffentlichung nach Fertigstellung der Studie geplant. Diese Vorgehensweise entsprach im geprüften Zeitraum den gesetzlichen Vorgaben. Eine Veröffentlichungspflicht von Studien galt gemäß Artikel 20 Abs 5 B-VG erst ab 1. Jänner 2023.

- (2) Der LRH stellte fest, dass Aufwendungen für Studien nicht ausschließlich auf dem dafür vorgesehenen Sachkonto „7280 002 Sonstige Leistungen von Firmen (Studien, Gutachten)“ erfasst waren.

Der LRH empfiehlt auf eine korrekte Verwendung der Sachkonten und eines eindeutigen Buchungstextes zu achten. Aus dem Buchungstext soll eindeutig hervorgehen, ob es sich um ein Gutachten oder eine Studie handelt.

- (3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung mit, dass die Empfehlung des Landesrechnungshofes aufgegriffen werde, stärkeres Augenmerk auf die Eindeutigkeit der Buchungstexte zu legen.*

3.2 Stichprobe / Strichprobenauswahl

(1) Für die Auswahl der Stichprobe waren insbesondere folgende qualitative und quantitative Kriterien maßgeblich:

- Die betragsmäßig relevantesten Studien sowie Studien, die aufgrund der Gesamtkosten keine Direktvergabe zuließen
- Möglichst eine Studie je geprüfter Einheit.

Insgesamt wählte der LRH die folgenden 15 Studien aus der Grundgesamtheit (gemeldeten Gesamtkosten von rund 1,4 Mio Euro):

Tabelle 2: Übersicht Fälle der Stichprobe

Abteilung	Titel der Studie	Gemeldete Gesamtkosten in Euro
Abt. 1	Entwicklung einer Strategie für die Bildungs- und Berufsorientierung in Salzburg	21.428
Abt. 2	Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Sports in Salzburg	20.000
Abt. 3	Evaluation Pilotprojekt „Persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderungen“ durch Erhebungen (Interviews) und Analysen	24.000
Abt. 4	Studie zur Population des Fischotter an den Salzburger Fließgewässern	94.070
Abt. 4	Bibermonitoring Land Salzburg 2017-2021	57.585
Abt. 5	Monitoring gem. Artikel 11 und Bericht gemäß Artikel 17 der FFH-RL (2019 - 2022)	195.933
Abt. 5	Regionale Saatgutproduktion Grünland 2020-2022	115.601
Abt. 5	Restmüllanalyse 2019	56.837
Abt. 7	Zukunft Wasserversorgung Seenland und Nachbargemeinden	351.336
Abt. 7	Steinkrebskartierung im Land Salzburg	93.500
Abt. 7	Studie Fischotter	60.200
Abt. 7	Klimastudie Obertrumsee	60.134
Abt. 9	Analyse stationäre Leistungsdaten für die Erstellung des stationären Teils des RSG Salzburg 2025	25.440
Abt. 10	Siedlungskategorisierung	124.059
Abt. 10	Erhebung der Grundversorgung und der zentralen Orte im Land Salzburg 2018 (ohne Berücksichtigung der Stadt Salzburg)	58.428

Zu den einzelnen Fällen der Stichprobe erhob der LRH in einer zweiten Fragerunde die abteilungsinternen Vorgaben zur Vergabe von Studien sowie Detailinformationen zu den ausgewählten Fällen der Stichprobe. Dazu übermittelte der LHR den geprüften Einheiten Detailerhebungsblätter. Es wurden die Initiative für jede Studie, der Grund für die externe Vergabe sowie die Ausschreibungsmodalitäten erhoben. Weiters wurde die Einhaltung von Budget und Erstellungsfristen abgefragt. Zur Prüfung der Belege und

sonstigen Unterlagen gewährten einige geprüfte Einheiten dem LRH Zugriff auf die ELISA Akten. Andere Abteilungen übermittelten die Unterlagen via E-Mail oder Sendy.

3.3 Abteilungsinterne Vorgaben

Der LRH erhob für die in Kapitel 3.2 angeführten Abteilungen in Zusammenhang mit der Stichprobenprüfung, ob es innerhalb der Abteilungen bzw Referate Vorgaben für die Beschaffung, insbesondere für die Vorgehensweise bei Direktvergaben oder die Einholung von Vergleichsangeboten von Studien gab. Zwei der acht Abteilungen konnten dem LRH entsprechende Vorgaben und Unterlagen vorlegen. Diese Unterlagen umfassten beispielsweise Mustervorlagen für Aktenvermerke, einen Vergabeleitfaden und eine interne Organisationsanweisung. Die übrigen Abteilungen hatten überwiegend keine Vorgaben bzw zum Teil keine detaillierten Vorgaben.

Der LRH erhob weiters, dass es bei einem Großteil der befragten Abteilungen keine internen Vorgaben zur Dokumentation der Vergabe von Studien an externe Unternehmen gab. Zwei der acht Abteilungen konnten dem LHR verschriftlichte Vorgaben für die Dokumentation vorlegen.

Zwei der befragten Abteilungen konnten dem LRH keine Referenzwerte für Stundensätze oder Honorare zur besseren Vergleichbarkeit von Angeboten für die Durchführung von Studien vorlegen. In einer Abteilung fanden Leistungsklassen der Honorarordnung der Ziviltechniker bzw Qualifikationskategorien und Referenzwerte des Bundes Anwendung. Von den übrigen Abteilungen wurde glaubhaft dargelegt, dass Referenzwerte intern insbesondere aus vergleichbaren Aufträgen bekannt wären und bei der Vergabe berücksichtigt worden wären.

- (2) Der LRH erhob, dass es in der Mehrzahl der Abteilungen der Stichprobe keine bzw keine detaillierten abteilungsinternen Vorgaben für die Vergabe von Studien gab. Dies betraf insbesondere Direktvergaben und die Einholung von Vergleichsangeboten. Ebenso gab es in der Mehrheit dieser Abteilungen keine Vorgaben zur Dokumentation der Vergabe von Studien.

Der LRH verweist auf seine Empfehlung in Kapitel 2.2, Regelungen zum Vergaberecht im Erlassweg zu treffen. Insbesondere sollte in diesem Erlass die Vorgehensweise bei Direktvergaben vorgegeben werden.

- (3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung mit, dass die Ausführungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen werden.*

3.4 Auswertung der Fälle der Stichprobe und Feststellungen

Zwei Fälle der Stichprobe waren gemäß den Bestimmungen des Vergaberechtes auszuschreiben. Davon betraf eine Ausschreibung den Unterschwellenbereich und eine Ausschreibung den Oberschwellenbereich. Die Ausschreibung im Unterschwellenbereich wurde in Form eines offenen Verfahrens mit vorheriger Bekanntmachung durchgeführt. Für die Ausschreibung im Oberschwellenbereich wurde ein 2-stufiges Verfahren mit EU-weiter Ausschreibung gewählt.

In zwölf Fällen der Stichprobe erfolgte eine Direktvergabe, wobei in zwei Fällen die Vergabe mittels Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung durchgeführt wurde. Ein weiterer Fall betraf eine bundesweite Studie mit Kostenbeteiligung aller Länder, deren Ausschreibungsmodalitäten gesamtheitlich durch das Umweltbundesamt abgewickelt wurden.

In drei Fällen ging die Initiative zur Beauftragung der Studie ausschließlich vom ressortverantwortlichen Regierungsmitglied aus. In den übrigen Fällen ging die Initiative insbesondere von der geprüften Einheit aus.

Der LRH erhob, dass die Vergaben von den geprüften Einheiten selbst durchgeführt wurden. In Einzelfällen wurde eine externe Beratung durch Rechtsanwälte in Anspruch genommen.

In einem Fall der Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung im Unterschwellenbereich wurde aufgrund von Unklarheiten die Vergabeart vorab mit einem Rechtsanwalt abgestimmt. Die abgegebenen Angebote waren schwer vergleichbar, jedoch fehlten in der öffentlichen Ausschreibung die Angabe von Zuschlagskriterien gemäß § 41a Abs 4 BVerG 2018 nach denen die Vergabe erfolgen sollte, womit in der Folge der Preis als das ausschlaggebende Kriterium galt. Die veröffentlichte Ausschreibung wurde nicht angefochten und war daher bestandsfest. Nach nochmaliger Stellungnahme des Rechtsanwaltes wurde mit den Bietern Kontakt aufgenommen und die bestehenden technischen Unklarheiten ausgeräumt. Somit wurde die Vergleichbarkeit der Angebote ermöglicht und es konnte eine rechtlich korrekte Vergabeentscheidung getroffen werden.

In fünf Fällen der Direktvergabe erfolgte vorab keine Auftragswertschätzung. Bei einem dieser Fälle erfolgte nach Erhalt des Angebots keine Prüfung der Angemessenheit des Preises, wobei in den vier übrigen Fällen dem LRH keine Dokumentation zur Prüfung der Preisangemessenheit vorgelegt werden konnte. Bei einem der Fälle der Direktvergabe ohne Auftragswertschätzung lagen die Gesamtkosten für die durchgeführte Studie knapp unter 100.000 Euro. In diesem Fall wurde nach Erhalt des Angebots die Prüfung der Preisangemessenheit nicht dokumentiert.

Insgesamt wurde bei acht Fällen der Direktvergabe nur ein Angebot eingeholt. In einem dieser Fälle war aufgrund der speziellen Anforderungen an die Studie nur ein Anbieter für die Durchführung geeignet.

Als Grund für die externe Vergabe wurden häufig fehlende personelle Ressourcen sowie fehlendes internes Know-How angegeben. In einem Fall der Stichprobe wurde die externe Vergabe der Studie zusätzlich mit fehlenden technischen Ressourcen begründet. Bei einem weiteren Fall lag die externe Vergabe unter anderem in der höheren Akzeptanz der Ergebnisse durch einen unabhängigen Auftragnehmer außerhalb des Bundeslandes begründet.

Die Dokumentation der für den Vergabeprozess relevanten Unterlagen erfolgte in der Mehrzahl der Fälle in ELISA. Bei einigen Abteilungen erfolgte die Dokumentation auf dem Laufwerk der Abteilung. Bei drei Fällen der Stichprobe war die schriftliche Dokumentation über die Abstimmung mit dem ressortverantwortlichen Regierungsmitglied nicht mehr verfügbar.

(2) Der LRH stellte fest, dass bei den Fällen der Stichprobe die Auftragsvergabe ordnungsgemäß erfolgte. Der Nutzen bzw die Verwertbarkeit der einzelnen Fälle der Stichprobe sowie deren Endberichte mit den Ergebnissen konnten dem LRH in allen Fällen dargelegt werden.

Der LRH fordert, Maßnahmen zur regelmäßigen Schulung der Bediensteten in Hinblick auf das Vergaberecht, insbesondere zu Direktvergaben, zu treffen.

Der LRH empfiehlt, bei Unklarheiten bzw fehlender Expertise rund um das BVerG 2018 zukünftig das landesinterne Service-Center Vergaberecht zu kontaktieren. Diese Vorgehensweise vermindert Kosten für externe Rechtsanwälte und kann mögliche Fehler im Vergabeprozess verhindern.

Der LHR bemängelt, dass in einigen Fällen der Stichprobe vorab keine Auftragswertschätzung erfolgte. Der LRH hält fest, dass in einem Fall die Auswahl des korrekten Vergabeverfahrens hätte anders erfolgen können, wenn vorab eine Auftragswertschätzung durchgeführt worden wäre.

Der LRH kritisiert, dass bei einem Großteil der Fälle der Stichprobe die Vergabeentscheidung bei Direktvergaben auf Basis von nur einem Angebot getroffen wurde. Diese Vorgehensweise stand nicht im Einklang mit Gebot einer sparsamen Verwaltung.

Der LRH empfiehlt, die Vorteile des Wettbewerbes zu nutzen und zur Sicherstellung von Qualität und Preisangemessenheit sowie zur Sicherstellung von Sparsamkeit vor allem bei Direktvergaben mehrere Angebote einzuholen.

In einem Fall der Stichprobe wurde die externe Vergabe unter anderem mit einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse durch die Zielgruppe begründet. Der LRH hält fest, dass die Akzeptanz eines Studienergebnisses nicht der alleinige Grund für eine externe Vergabe sein sollte.

Weiters fordert der LRH von den vergebenden Einheiten, auch bei Direktvergaben auf eine vollständige bzw einheitliche Dokumentation zu achten. Die Dokumentation des Vergabeprozesses einschließlich Einhaltung des IKS hat über ELISA zu erfolgen und der

Büroordnung zu entsprechen. Der LRH verweist dazu auch auf seine Empfehlung in Kapitel 2.2.

Der LRH empfiehlt weiters, bei der externen Vergabe von Studien auch Kosten-Nutzen-Überlegungen dahingehend anzustellen, ob der gezielte Aufbau ausreichender personeller Ressourcen bzw internem Know-How auf lange Sicht vorteilhafter wäre.

- (3) *Das Amt der Salzburger Landesregierung teilte in der Gegenäußerung mit, dass die Ausführungen des Landesrechnungshofes aufgegriffen werden.*

Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

4. Anhang

4.1 Gegenäußerung



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig F. Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3111/13-2023

Datum
21.11.2023

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Mag. Simon Hasler
Telefon +43 662 8042-2656

Betreff

LRH; Feststellungen der Prüfung "Land Salzburg - Studien (2017 bis 2021); Stellungnahme
Bezug: 003-3/229/47/2-2023

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Prüfung „Land Salzburg - Studien (2017 - 2021)“ wird folgende Stellungnahme abgegeben:

Zu Punkt 2.2 - Vorgaben zur Auftragsvergabe:

Das bisher in der Abteilung 8 angesiedelte Service-Center-Vergaberecht soll im Rahmen der nächsten Änderung der Geschäftseinteilung des Amtes im Präsidium angesiedelt und mit dem Themenbereich Beschaffung zusammengeführt werden. Zudem gab es auch jetzt schon Bestrebungen, die interne Vorgangsbeschreibung zur Vergabe von Leistungen zu vereinheitlichen. Diesbezüglich ist ein Erlass des Inneren Dienstes in Vorbereitung.

Zu Punkt 3.1 - Datenerhebung und gemeldete Studien:

Die Empfehlung des Landesrechnungshofes - stärkeres Augenmerk auf die Eindeutigkeit der Buchungstexte zu legen, wird aufgegriffen.

Zu Punkt 3.3 - Abteilungsinterne Vorgaben und zu Punkt 3.4. - Auswertung der Fälle der Stichprobe und Feststellungen:

Die Ausführungen des Landesrechnungshofes werden aufgegriffen.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung:
DDr. Sebastian Huber, MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF