



Landesrechnungshof
Niederösterreich

Externe Beratungsleistungen

Bericht 11 | 2011

Externe Beratungsleistungen

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	
1. Prüfungsgegenstand	1
2. Gebarungsumfang	1
3. Rechtliche Grundlagen	2
4. Voraussetzungen für externe Beratung	6
5. Verrechnung	18
Glossar	23

Externe Beratungsleistungen Zusammenfassung

Der Landesrechnungshof überprüfte die externen Beratungsleistungen, die das Amt der NÖ Landesregierung in den Jahren 2008 bis 2010 in Anspruch nahm. Der Bericht gibt dazu einen Überblick und zeigt anhand von generellen Empfehlungen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit auf. Außerdem enthält der Bericht die Anfang November 2011 nicht zeitgerecht abgegebene Stellungnahme.

In ihrer Stellungnahme sagte die NÖ Landesregierung zu, eine Arbeitsgruppe einzusetzen und deren abschließenden Bericht als Entscheidungsgrundlage für allfällige weitere Schritte heranzuziehen sowie die Rechts- und Beratungskosten gemäß den geltenden Richtlinien zu verrechnen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass vor allem seine unmittelbar anwendbaren, generellen Empfehlungen bei der Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen in Sinn einer besten Praxis beachtet werden und die Arbeitsgruppe weitere Verbesserungen zügig umsetzt.

Gebahrungsumfang

Beratungskosten wurden unzureichend budgetiert und unterschiedlich verrechnet. In den Rechnungsabschlüssen 2008 bis 2010 waren dafür insgesamt rund 24,1 Millionen Euro ausgewiesen, wovon nur rund 15,6 Millionen Euro veranschlagt waren. Abweichungen ergaben sich auch zu den vom Landesrechnungshof durchgeführten Erhebungen mit Fragebogen, wonach Kosten von rund 13,6 Millionen Euro für externe Beratungen anfielen. Ein einheitliches Begriffsverständnis fehlte.

Generelle Empfehlungen

Die Inanspruchnahme externer Berater kann durchaus wirtschaftlich und zweckmäßig sein, wenn bestimmte Voraussetzungen und ein entsprechendes Kosten-Nutzen-Verhältnis vorliegen. Die dafür erforderlichen Vorgangsweisen sollten in einer Richtlinie (Checkliste, Vertragsmuster) zusammengefasst werden.

Für regelmäßig erforderliches Fachwissen sollten im NÖ Landesdienst ausreichend eigene Fachleute vorhanden sein, auch um die Beratungsqualität sicherzustellen.

Die Auswahl von Beratern hat grundsätzlich nach einem Verfahren mit mehreren Bietern im wirtschaftlichen Wettbewerb und nachvollziehbar zu erfolgen. Das setzt voraus, dass die zu erbringende Leistung ausreichend bestimmt ist.

Die Beratungsleistung und das Honorar sind in Verträgen schriftlich festzulegen. Die Angemessenheit der Honorare ist nicht nur aufgrund von Erfahrungswerten, sondern insbesondere auch aufgrund von Vergleichsangeboten, Honorarrichtlinien oder Durchschnittswerten nach Stunden- oder Tagessätzen zu beurteilen.

Änderungen der vereinbarten Leistung oder zusätzlicher Beratungsbedarf sind nachvollziehbar zu begründen und schriftlich festzuhalten.

Die Abrechnungen sind zu kontrollieren, wobei die erbrachten Beratungsleistungen durch entsprechende Aufzeichnungen und Belege nachzuweisen sind. Die Ergebnisse der Beratung sind nach den im Beratungsvertrag festgelegten Merkmalen und Erfolgskriterien zu evaluieren und evident zu halten. Dafür sollte eine Beratungsevidenz erstellt werden. Die externe Beratung sollte einen Informations- und Wissenstransfer zum NÖ Landesdienst bewirken.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Beratungsleistungen werden aus verschiedenen Fachrichtungen und in unterschiedlicher Ausprägung benötigt (z.B. aus den Gebieten Recht, Technik, Wirtschaftsprüfung, Finanzen, Informationstechnologie, Soziologie, etc.). Das vom Landesrechnungshof festgestellte fehlende „einheitliche Begriffsverständnis“ hat seine Ursache schon im Fehlen einer eindeutigen Begriffsdefinition im einleitenden Fragebogen des Prüfungsgegenstandes.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

In seinem Fragebogen bzw. in seinem Bericht hat der Landesrechnungshof die geltende Definition verwendet und mit Beispielen näher erläutert, welche für die Verrechnung der Rechts- und Beratungsleistungen gemäß dem Kontenplan des Landes NÖ anzuwenden war und der laut den Zusagen der NÖ Landesregierung zu Ergebnis 10 und Ergebnis 11 hinkünftig auch entsprochen werden soll.

1. Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof hat sich bereits mehrmals mit der Beauftragung von externen Beratern befasst, wie zuletzt in den Berichten 6/2011, NÖ-Haus Krems, Projektentwicklung, oder 2/2011, Drucke und Kopien.

Die einzelnen Feststellungen zu externen Beratungen veranlassten ihn zu einer Querschnittsprüfung, um einen Überblick über die Beratungsleistungen herzustellen, deren Vor- und Nachteile darzustellen und generelle Empfehlungen für die Beauftragung von externen Beratern zu entwickeln. Der Bericht zeigt damit Möglichkeiten für Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit externer Beratung. Der Landesrechnungshof orientierte sich dabei an den Kernaussagen des Rechnungshofs, berücksichtigte jedoch landesspezifische Besonderheiten.

Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen und die Lesbarkeit zu vereinfachen, werden personenbezogene Bezeichnungen im Bericht grundsätzlich nur in einer Geschlechtsform verwendet und umfassen Männer und Frauen.

Prüfungsmethode

Der Landesrechnungshof versandte an alle 58 Abteilungen beim Amt der NÖ Landesregierung Fragebögen, um für die Jahre 2008 bis 2010 die Art der Beratung, die Gesamtkosten, die Beratungsdauer und die Verrechnung zu erheben. Außerdem führten die Prüferinnen und Prüfer strukturierte Interviews und werteten die Rechenwerke aus.

Demnach nahmen 37 Abteilungen Leistungen von externen Beratern in Anspruch. 21 Abteilungen gaben Leermeldungen ab. Aus den 37 ausgefüllten Fragebögen wählte der Landesrechnungshof 21 für eine nähere Überprüfung aus. Die Auswahl erfolgte nach gebarungsrelevanten Kriterien und nach dem Zufallsprinzip.

2. Gebarungsumfang

Die Voranschläge für die Jahre 2008 bis 2010 sahen insgesamt Ausgaben von rund 15,6 Millionen Euro für externe Beratung vor. Die Ausgaben für Beratung betrugen gemäß den Rechnungsabschlüssen insgesamt rund 24,1 Millionen Euro. Das waren rund 0,11 % des Gesamtbudgets oder 10,6 % der Amtssachausgaben. Laut den Erhebungen des Landesrechnungshofs entfielen rund 1,75 Millionen Euro beispielsweise auf Rechtsberatung.

Die Anzahl der in diesem Zeitraum beauftragten 851 externen Beratungen schwankte von null bis über 400 pro Abteilung. Die Bandbreite lag pro Auftrag zwischen rund 50 Euro und 2,6 Millionen Euro. Ausgehend von den mit Fra-

2 Externe Beratungsleistungen

gebogen erhobenen 13,6 Millionen Euro kostete ein durchschnittlicher Beratungsauftrag rund 15.900 Euro. Das entspricht rund 262 Arbeitsstunden eines Bediensteten im gehobenen oder höheren öffentlichen Dienst, der inklusive Lohnnebenkosten jährlich rund 102.000 Euro an Personalkosten verursacht.

Umgelegt auf die in den Fragebögen gemeldeten Beratungskosten ergab sich ein Gegenwert von rund 44 Bediensteten pro Jahr. Auf der Basis der in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Beratungskosten errechneten sich rund 79 Vollzeitbedienstete im gehobenen oder höheren öffentlichen Dienst.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in den Fragebögen nicht alle Beratungsleistungen aufschienen. Er führte dies darauf zurück, dass eine eindeutige Begriffsbestimmung bzw. ein gemeinsames Begriffsverständnis fehlte, weshalb insbesondere die Abgrenzung zwischen Beratungsleistungen und anderen Dienstleistungen Schwierigkeiten bereitete. Außerdem bestand kein Überblick über beanspruchte Beratungsleistungen. Daher nimmt er an, dass nicht alle externen Beratungsleistungen erfasst wurden.

Im Hinblick auf die Anzahl und den Umfang der externen Beratungen wirken sich Verbesserungen bei der Abwicklung und Abrechnung insgesamt finanziell maßgeblich aus und entlasten den Landeshaushalt.

3. Rechtliche Grundlagen

Der Begriff „Beratungsleistung“ ist gesetzlich nicht bestimmt. Für die Inanspruchnahme solcher Leistungen gelten die in Art 4 Z 6 NÖ Landesverfassung 1979, LGBl 0001, für die Verwaltungsführung festgelegten Grundsätze der Gesetzmäßigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit. Die angewandten Mittel müssen dabei den Zielen angemessen sein.

Für die **Vergabe von Beratungsleistungen** gelten jedenfalls folgende Vergabegrundsätze gemäß § 19 Bundesvergabegesetz 2006 oder einer Vorgängerregelung

- die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten, wie insbesondere der freie Dienstleistungsverkehr und das Transparenzgebot,
- das Diskriminierungsverbot,
- der Grundsatz eines freien und lautereren Wettbewerbs,
- die Gleichbehandlung aller Bieter.

Die Vergabe hat an befugte, leistungsfähige und zuverlässige Berater zu angemessenen Preisen zu erfolgen. Interessensverquickungen zwischen Auftrag-

geber und Bieter sind unzulässig. Daher darf beim Auftraggeber und beim Bieter nicht dieselbe Person in entscheidender Funktion mitwirken.

Weiters sind Beratungsleistungen vergaberechtlich Dienstleistungsaufträge, wobei zwischen prioritären und nicht prioritären Dienstleistungen zu unterscheiden ist. Zu den prioritären Dienstleistungen zählen gemäß Anhang III zum Bundesvergabegesetz 2006 beispielsweise Unternehmensberatung, Markt- und Meinungsforschung, Werbung, technische Beratung und Planung, Stadt- und Landschaftsplanung, technische Versuche und Analysen.

Für **prioritäre Dienstleistungen** gelten die Vergabevorschriften uneingeschränkt. Falls es sich dabei nicht um geistige Dienstleistungen handelt, kommen grundsätzlich alle zulässigen Vergabeverfahren in Betracht. Für die Wahl des Vergabeverfahrens sind die jeweiligen Schwellen- und Grenzwerte zu beachten.

Zu den nicht prioritären Dienstleistungen zählen gemäß Anhang IV zum Bundesvergabegesetz 2006 beispielsweise Steuer- oder Rechtsberatungen. Für **nicht prioritäre Dienstleistungen** gelten die Vergabevorschriften nur eingeschränkt. Insbesondere hinsichtlich der Wahl des Vergabeverfahrens bestehen nur grundsätzliche Anforderungen, wie beispielsweise die Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten. Nicht prioritäre Dienstleistungen sind daher in einem Verfahren mit mehreren Unternehmern im freien und lauterem Wettbewerb zu vergeben, wobei Bekanntmachungen unter gewissen Voraussetzungen entfallen können.

Außerdem handelt es sich bei Beratungsleistungen oftmals um **geistig schöpferische Dienstleistungen**, deren wesentlicher Inhalt in der Erbringung geistiger Arbeit besteht, für die eine vorherige eindeutige und vollständige Leistungsbeschreibung nicht möglich ist. Als Vergabeverfahren für geistige Dienstleistungen kommen insofern nur Verhandlungsverfahren in Frage. Je nach der Höhe des geschätzten Auftragswertes ein Verfahren mit oder ohne vorherige Bekanntmachung. Andere Vergabeverfahren scheiden für geistige Dienstleistungen mangels vorheriger Beschreibbarkeit aus. Für nicht prioritäre geistige Dienstleistungen unter einem Auftragswert von 96.500 Euro (nach dem bis 31. Dezember 2011 gültigen Schwellenwert) ist das Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit einem Bieter nur zulässig, wenn die Beschaffungskosten unwirtschaftlich wären.

Jeder Dienstleistungsauftrag ist vorweg entweder als prioritär oder als nicht prioritär einzustufen und der Auftragswert sachkundig zu schätzen. Weiters ist zu beurteilen, ob eine geistige Dienstleistung vorliegt. Diese Festlegungen sind wichtige Voraussetzungen zur korrekten Abwicklung von Vergabeverfahren.

4 Externe Beratungsleistungen

ren, insbesondere dienen sie dem Auftraggeber als Entscheidungsgrundlage bei der Wahl des Vergabeverfahrens.

Für die Veranschlagung und Verrechnung der Beratungsleistungen sind die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) und der Kontierungsleitfaden für Gebietskörperschaften maßgeblich. Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung unterscheidet in der Gruppe „Rechts- und Beratungskosten“ zwischen „Sonstige Rechts- und Beratungskosten an Einzelpersonen“ und „Sonstige Rechts- und Beratungskosten an Gewerbetreibende, Firmen und juristische Personen“.

Auch der Kontierungsleitfaden trennt demnach sonstige Rechts- und Beratungskosten an physische Personen von solchen an juristische Personen. Davon umfasst sind Ausgaben oder Kosten für die Heranziehung von Rechtskundigen, Sachverständigen, Dolmetschern, Auskunftspersonen usw. und können Analysen, Auskünfte, Aussagen, Beratungen (zB Steuerberatungen), Gutachten, Meinungsumfragen, Prüfungen (zB Bilanzprüfungen), Rechtsvertretungen, Schätzungen (zB Bodenschätzungen), Übersetzungen, Untersuchungen betreffen.

Diese Beispiele sowie das vergaberechtliche und betriebswirtschaftliche Begriffsverständnis legte der Landesrechnungshof seinen Erhebungen zugrunde.

Beratungsleistungen sind gekennzeichnet durch:

- Unabhängigkeit und besondere Qualifikation des Beraters
- Individualität und hoher geistiger Grad der Leistung
- Integration des Auftraggebers in den Leistungserstellungsprozess
- Komplexität der Problemstellung bzw. der zu erbringenden Leistung

Das Amt der NÖ Landesregierung beanspruchte regelmäßig externe Berater, wobei die Dienststellen teilweise unterschiedlich vorgehen und regelmäßig die allgemeinen Geschäftsbedingungen des Auftragnehmers übernehmen.

Die Abteilungen trafen ihre Entscheidungen über externe Beratung in der Regel allein, ohne dabei koordiniert mit anderen Abteilungen oder Dienststellen vorzugehen bzw. zusammenzuarbeiten. Im Sinne einer einheitlichen, koordinierten und Kosten sparenden Vorgehensweise möglichst aller Dienststellen – und nicht nur der bei der gegenständlichen Prüfung näher betrachteten Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung – ist es zweckmäßig, eine an bestimmten Kriterien orientierte, verbindliche Regelung zu schaffen.

Daher empfahl der Landesrechnungshof, die erforderlichen Voraussetzungen und Vorgangsweisen für die Beauftragung und Abwicklung externer Beratung in einer Richtlinie (Checkliste) zusammenzufassen und dafür Vertragsmuster auszuarbeiten. Damit sollen immer wiederkehrende Leistungsmerkmale und Vertragsbestandteile (beispielsweise Leistungs- und Zahlungsbedingungen, Wettbewerbsverbote, Verschwiegenheit, Datenschutz, Haftungen, Vertragsstrafen, Gerichtsstand) bereitgestellt werden, um die Abwicklung zu erleichtern.

In dieser Richtlinie sollten die Empfehlungen aus diesem Bericht berücksichtigt werden.

Ergebnis 1

Für die Beauftragung und Abwicklung externer Beratungsleistungen sind Richtlinien (Checklisten) und Vertragsmuster auszuarbeiten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Es wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden mit dem Auftrag, die verschiedenen Aspekte und Anregungen zu einzelnen Ergebnispunkten auf ihre Umsetzbarkeit zu prüfen.

Der abschließende Bericht der Arbeitsgruppe wird eine Entscheidungsgrundlage für allfällige weitere Schritte bilden.

Checklisten werden beispielsweise nur dann sinnvoll sein, wenn tatsächlich eine hohe Anzahl vergleichbarer Beratungsleistungen (vergleichbarer Inhalte) in Anspruch genommen werden soll. Sowohl in inhaltlicher als auch in formaler Hinsicht wären Vertragsmuster zweckbezogen zu betrachten und es wären die unterschiedlichen juristischen Grundlagen entsprechend zu berücksichtigen.

Eine konkrete Anleitung bzw. Richtschnur für eine zweckmäßige Vorgangsweise dazu ist den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht zu entnehmen.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwartet, dass vor allem seine unmittelbar anwendbaren, generellen Empfehlungen bei der Beauftragung bzw. Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen im Sinn einer besten Praxis beachtet werden und die Arbeitsgruppe weitere Empfehlungen bzw. Verbesserungen zügig umsetzt.

Die Querschnittsprüfung umfasste alle Abteilungen beim Amt der NÖ Landesregierung, weshalb auch alle Mitglieder der NÖ Landesregierung davon betroffen waren.

4. Voraussetzungen für externe Beratung

Die Dienststellen des Amtes der NÖ Landesregierung verfügen insgesamt über weitreichende Fachkenntnisse, um ihre vielfältigen und anspruchsvollen Aufgaben erfüllen zu können. Die Führungsaufgaben und die Kernaufgaben sind durch qualifizierte Mitarbeiter wahrzunehmen.

Wenn die Kenntnisse und Erfahrungen der eigenen Fachleute bzw. Sachverständigen nicht ausreichen, kann die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen wirtschaftlich und zweckmäßig sein. Dafür müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen und ein entsprechendes Kosten-Nutzen-Verhältnis vorliegen.

4.1 Kosten-Nutzen-Verhältnis

Eine externe Beratung kann wirtschaftliche Vorteile aber auch finanzielle Nachteile haben, die im Folgenden dargestellt werden.

Die Auftraggeber erwarteten sich von einer externen Beratung generell folgende Vorteile:

- externe Sicht auf eine Organisation oder ein Projekt
- unbeteiligter Dritter beurteilt Aufbau und Ablauf einer Organisation
- Objektivität gegenüber dem Auftraggeber
- Abbau von Vorbehalten und Widerständen durch unabhängige Berater
- Bezug von in der Organisation nicht verfügbarem Wissen
- Lerneffekte (neue Methoden)
- Risikoübertragung oder Risikoteilung
- Termin- und Budgettreue, besseres Projekt- bzw. Finanzmanagement
- kurzfristige Verfügbarkeit der Beratungsleistung
- Ausgleich von Personalengpässen
- Nachprüfbarkeit des Nutzens einer Beratung
- zusätzliche Qualitätssicherung
- einmalige, auch zeitlich begrenzte Ausgaben
- Einsparungen bei den Personalkosten (Überstunden, Mehrleistungsvergütungen)

Den Vorteilen stehen auch mögliche Nachteile gegenüber:

- unüberschaubarer Beratermarkt
- Abhängigkeit von Beratern und deren Wissen

- nicht erwünschter Einfluss der Berater
- Verfolgung von Eigeninteressen durch den Berater (Wiederbeauftragung)
- Mitarbeiter vernachlässigen ihr Wissen auch im Bereich der Kernkompetenzen
- hohe oder zusätzliche Kosten (im Vergleich zum eigenen Personal)
- keine nachhaltige Kostensenkung bei regelmäßiger Beratung
- Beratungsergebnis orientiert sich am Wohlwollen, nicht an Erfordernissen
- mangelnde Bereitschaft zur Umsetzung der Beratungsergebnisse
- Beratungsziele werden nicht ausreichend bestimmt bzw. werden nicht erreicht
- Nutzen der Beratung ist nicht nachvollziehbar
- tatsächlich erbrachte Beratungsleistung ist nur schwer messbar

Der Landesrechnungshof empfahl, externe Berater nur dann zu beauftragen, wenn die Vorteile überwiegen. Dafür ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu analysieren. In den überprüften Fällen waren die Entscheidungen nicht nachvollziehbar dokumentiert.

Ergebnis 2

Vor der Beauftragung eines externen Beraters sind die Vorteile und Nachteile in einer Kosten-Nutzen-Analyse abzuwägen und dies zu dokumentieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Erstellung einer Kosten-Nutzen-Analyse wird gerade im Fall von Beratungsleistungen nicht einfach sein, da die meisten der zu berücksichtigenden Kriterien qualitativer und nicht quantifizierbarer Art sein werden. Die gebotene Quantifizierung qualitativer Kriterien bedeutet nicht nur einigen Aufwand, sondern birgt auch die Gefahr sehr subjektiver Vorgangsweisen in sich. Kosten-Nutzen-Analyse sowie Dokumentation müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der beabsichtigten Beraterleistung stehen.

Siehe im Übrigen die Stellungnahme zu Ergebnis 1.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Selbstverständlich sollen die Kosten-Nutzen-Analyse sowie die Dokumentation in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der beabsichtigten Beraterleistung stehen. Der Landesrechnungshof vermag jedoch der Auffassung nicht zu folgen, dass die Qualität von Beratung nicht messbar sei. Wenn Ziel und Leistung einer

Beratung bekannt und durch qualitative und quantitative Merkmale hinreichend bestimmt sind, bilden ihrer Art nach nicht quantifizierbare Leistungen die Ausnahme. Außerdem bleibt der Aufwand für den Auftraggeber gering, wenn der potenzielle Auftragnehmer auch qualitative Kriterien zur Beurteilung seiner Leistungsfähigkeit und Zielerreichung im Angebot nennen muss oder solche Kriterien in der Arbeitsgruppe entwickelt bzw. zusammengestellt werden.

4.2 Beratungsbedarf

Die Inanspruchnahme von externer Beratung kann wirtschaftlich und zweckmäßig sein, wenn ein konkreter Bedarf vorliegt. Ein solcher Bedarf ist beispielsweise gegeben, wenn

- für ein Vorhaben spezifische Fachkenntnisse (Methoden, Spezialwissen) erforderlich sind;
- diese spezifischen Fachkenntnisse nicht ausreichend oder nicht zeitgerecht (abteilungs- oder landesintern) verfügbar sind;
- ein hohes Risiko (zB Rechtsunsicherheit) besteht und/oder
- die Außensicht erforderlich oder zweckmäßig ist.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass externe Beratung auch

- für Aufgaben beansprucht wurde, die kurz davor noch mit eigenem Wissen bearbeitet werden konnten;
- in Bereichen erfolgte, die von den Führungskräften oder den Mitarbeitern der eigenen oder einer anderen Dienststelle selbst zu erledigen waren;
- beauftragt wurde, ohne das erforderliche technische, rechtliche oder methodische Fachwissen bei anderen internen Organisationseinheiten abzurufen;
- dazu diente, die von den Abteilungen zur Verfügung gestellten Zahlen zu einfachen Kennzahlen zusammenzufassen;
- ohne Bedarfsnachweis aufgrund einer Anordnung erfolgte;
- zu Themenbereichen beauftragt wurde, die bereits von einem allgemeinen gefassten Beratungsvertrag umfasst waren;
- durch ein Gremium erfolgte, in dem auch die zu beratende Person vertreten war;
- allein dazu diente, das Vorhaben in der vorgegebenen Zeit abzuschließen, wobei in der Abteilung eigenes Wissen vorhanden war.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass Zeitmangel in der Regel auf unzureichende Planung oder Vorbereitung und Ausführung zurückzuführen

ist und daher prinzipiell keinen Grund für externe Beratung darstellt. Unzureichende Planung und Vorbereitung gefährden auch die Beratungsqualität und stellen ein Risiko dar.

Die Bedarfsplanung, die Beauftragung und die Kontrolle von externen Beratungsleistungen erfordert ausreichende Erfahrung und Sachverstand des öffentlichen Auftraggebers. Für regelmäßig erforderliches Fachwissen wie zB im Vergabewesen sollten im NÖ Landesdienst ausreichend eigene Fachleute (wie zB Sachverständige) vorhanden sein.

Der Landesrechnungshof empfahl, primär erfahrene Fachleute des NÖ Landesdiensts einzusetzen und den tatsächlichen Beratungsbedarf mit einer Kosten-Nutzen-Analyse zu ermitteln. Dabei ist zu beurteilen, ob die Leistung wirtschaftlicher durch die Abteilung selbst bzw. durch andere NÖ Landesstellen erbracht werden kann.

Ergebnis 3

Der Beratungsbedarf ist mit einer Kosten-Nutzen-Analyse zu ermitteln und zu dokumentieren. Für regelmäßig erforderliches Fachwissen sind eigene Fachleute des NÖ Landesdiensts einzusetzen oder aufzubauen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Bei der Frage des verstärkten Aufbaus eigener Fachleute ist zu bedenken, dass die „Vorhaltung von eigenem Sachverstand“ in jedem Fall teuer ist, nicht nur wegen der Belastung des Dienstpostenplans sondern auch wegen der laufenden Weiterbildungskosten.

Es gibt nun einerseits Leistungen, die wegen des erforderlichen spezifischen Fachwissens nur mit externer Hilfestellung bewerkstelligt werden können. Andererseits entsteht vielfach kurzfristiger Bedarf nach Leistungen, die zwar grundsätzlich erbracht werden können, bei denen aber eine externe Hilfe zur Abdeckung von Arbeitsspitzen nötig ist. Auch im letzteren Fall wäre es nicht sinnvoll, Dienstposten zu schaffen, die über ein volles Jahr gesehen nicht ausgelastet sind.

Dazu kommt noch, dass die benötigten Fachleute ihr vorhandenes Spezialwissen nur dann werden erhalten und weiter entwickeln können, wenn sie sich permanent mit ihrer Spezialmaterie beschäftigen und sich nicht bei jedem neuen Anlassfall mit entsprechendem Aufwand in diese Materie wieder einarbeiten müssen.

Darüber hinaus sind eigene Fachleute in ihrem Wissen naturgemäß genau auf die Bedürfnisse der Landesverwaltung ausgerichtet, was in vielen Fällen in der Öffentlichkeit – gerade auch in bestimmten Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung – als Nachteil gesehen wird.

In diversen Förderrichtlinien auf EU Ebene wird überdies bei Programmabwicklungen eine Validierung von externer Seite geradezu gefordert.

Externe Fachleute mit ihrem in verschiedenen Branchen erworbenen Wissen können zudem zu wesentlich weniger starren Vorgangsweisen und zur Berücksichtigung neuester Erkenntnisse beitragen. Darüber hinaus ist gerade bei prozessunterstützenden Leistungen der Nutzen oftmals im qualitativen Bereich (also „im Ergebnis“) gegeben. Eine externe Vergabe ist für das Endergebnis oft höherwertiger als bei interner Abwicklung (Sichtweise von außen, etc.). Eine objektive Messung/Bewertung des Nutzens ist daher schwierig. Ansätze zu einer solchen Bewertungsmethode fehlen jedoch auch in den Ergebnissen.

Siehe im Übrigen die Stellungnahme zu den Ergebnissen 1 und 2.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof betonte, dass er sich nicht prinzipiell gegen externe Beratung ausgesprochen hat, weil eine solche wie ausgeführt unter bestimmten Voraussetzungen durchaus wirtschaftlich und zweckmäßig sein kann, wenn beispielsweise vorübergehend eine spezifische Fachkenntnis oder eine externe Beurteilung benötigt wird. Er bekräftigte jedoch seine Empfehlung, primär erfahrene Fachleute aus dem NÖ Landesdienst heranzuziehen und für regelmäßig erforderliches Fachwissen personell möglichst durch eigene Kräfte und nach Möglichkeit auch durch organisatorische Maßnahmen vorzusorgen, um den finanziellen Aufwand für die Überbrückung von Arbeitspitzen zu vermeiden.

Dies insbesondere auch deshalb, weil eigene Fachleute jedenfalls erforderlich sind, um die Qualität externer Beratung beurteilen zu können.

4.3 Auswahl von externen Beratern

Bei der Auswahl von externen Beratern sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit und die vergaberechtlichen Bestimmungen anzuwenden. Beratungsleistungen sind daher in der Regel nach einem Verfahren mit mehreren Bietern im wirtschaftlichen Wettbewerb zu vergeben. Dafür sind Vergleichsangebote einzuholen und die getroffene Auswahl nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass

- externe Berater ausgewählt wurden, ohne ein Vergabeverfahren abzuwickeln oder Vergleichsangebote einzuholen;
- die Beratungsleistung unter Zeitdruck direkt vergeben wurde;
- der externe Berater nicht durch den Auftraggeber, sondern durch eine andere Stelle ausgewählt wurde;

- die Beratungsverträge zeitlich nicht befristet waren bzw. sich automatisch verlängerten;
- externe Berater ausschließlich nach Referenzen, Zufriedenheit bzw. den Erfahrungen aus früheren Projekten ausgewählt wurden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Zufriedenheit mit früheren Beratungen, das Vertrauensverhältnis, die Kenntnis von landesinternen Besonderheiten, die Bekanntheit des Beraters oder die Größe des Beratungsunternehmens jeweils als alleinige Auswahlkriterien nicht ausreichen, weil damit der Eindruck einer subjektiven Bevorzugung entsteht und der Wettbewerb ausgeschlossen wird.

Die Auswahl eines externen Beraters setzt voraus, dass Ziele, Inhalte und Umfang der Beratung hinreichend bestimmt sind, was bei geistigen Dienstleistungen in der Regel ein Gespräch erfordert, um die zu erbringende Leistung zu beschreiben. Daher ist auch unter Zeitdruck eine wirtschaftliche Vergabe mit Vergleichsangeboten sicherzustellen.

Ergebnis 4

Die Auswahl von externen Beratern hat grundsätzlich nach einem Verfahren mit mehreren Bietern im wirtschaftlichen Wettbewerb und nachvollziehbar zu erfolgen. Das setzt voraus, dass die zu erbringende Leistung hinreichend genau bestimmt ist.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Siehe Stellungnahme zu Ergebnis 1.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Auswahl von externen Beratern grundsätzlich nach einem Verfahren mit mehreren Bietern im wirtschaftlichen Wettbewerb nachvollziehbar erfolgt. Bis zum Vorliegen von Ergebnissen bzw. des abschließenden Berichts der Arbeitsgruppe sind die unmittelbar anwendbaren, generellen Empfehlungen des Landesrechnungshofs bei der Beauftragung bzw. Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen im Sinn einer besten Praxis zu beachten.

4.4 Beratungshonorare

Beratungshonorare werden pauschal oder nach Stunden- oder Tagessätzen vereinbart und sind das Entgelt für die erbrachte Beratungsleistung. Die Stunden- und Tagessätze sind je nach Beratungsunternehmen, nach Erfahrung und Stellung des Beraters unterschiedlich.

Der Landesrechnungshof stellte dazu fest:

- Die verrechneten Stundensätze lagen zwischen 54 Euro und knapp unter 500 Euro.
- Die Stundensätze der Rechtsberatung bewegten sich zwischen 177 Euro und 491 Euro, wobei einige Sätze regelmäßig weit über dem Durchschnitt lagen.
- Aufträge wurden grundsätzlich nur an Berater vergeben, die bestimmte Stundensätze bzw. Tagessätze nicht überstiegen.
- Die Stundensätze für die gleiche Leistung erhöhten sich in aufeinander folgenden Jahren um rund 25 %.
- Pauschalhonorare wurden nach Erfahrungswerten vereinbart.
- Die Angemessenheit der Pauschalhonorare war nicht nachvollziehbar.
- Der Beratungserfolg wurde bei der Honorarvereinbarung nicht berücksichtigt.
- Angebote bzw. Vergleichsangebote fehlten.
- Die Tagessätze betragen – in Einzelfällen – über 3.000 Euro.

Der Landesrechnungshof wies auf die Vorteile von Stunden- oder Tagessätzen (Personentage) mit verpflichtenden Zeit- und Leitungsaufzeichnungen hin. Damit kann die Angemessenheit eines Honorars nachvollzogen werden, wobei es wirtschaftlich und zweckmäßig sein kann, das Honorar zu deckeln. Für aufeinander folgende, zusammenhängende Einzelleistungen kann eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen werden.

Der Landesrechnungshof empfahl, sich nicht nur auf Erfahrungswerte zu verlassen, sondern Vergleichsangebote, Honorarrichtlinien und Durchschnittswerte heranzuziehen, um die Angemessenheit der Beratungshonorare beurteilen zu können und – wie dies teilweise bereits gehandhabt wurde – Berater, die eine bestimmte Honorarhöhe überschreiten, nicht zu beauftragen.

Weiters regte er an, die Beratungsleistungen und die Honorare möglichst erfolgsabhängig zu gestalten, um das vereinbarte Entgelt bei einer nicht erfolgreichen Beratung zu mindern oder Folgekosten (Rechtsanwalts- oder Gerichtskosten) vermeiden zu können. Die vereinbarten Leistungsinhalte und Honorare sind in schriftlichen Verträgen (Beratungsvertrag) festzulegen.

Ergebnis 5

Das Honorar und die dafür zu erbringenden Beratungsleistungen sind in Verträgen schriftlich festzulegen. Die Angemessenheit der Honorare ist nicht nur aufgrund von Erfahrungswerten, sondern insbesondere auch aufgrund von Vergleichsangeboten, Honorarrichtlinien oder Durchschnittswerten nach Stunden- oder Tagessätzen zu beurteilen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Anregung wird derzeit zum Teil schon gefolgt und es werden künftig die Angemessenheit der Honorare nach verschiedenen Gesichtspunkten zu beurteilen sein und die zu erbringende Beratungsleistung wird in entsprechender schriftlicher Form festgelegt werden.

Siehe dazu auch die Stellungnahme zu Ergebnis 1.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

4.5 Abwicklung externer Beratung

Die externe Beratung ist auf der Grundlage eines schriftlichen Vertrags in enger Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber abzuwickeln, dem die Steuerung und Kontrolle obliegen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass

- die Beratungsleistung bei der Auftragserteilung nicht ausreichend festgelegt war;
- der Berater allgemeine Vorgaben machte und wenig in die Arbeit eingebunden war;
- die Beratungsqualität nicht durch Fachleute aus dem NÖ Landesdienst kontrolliert wurde.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die Abwicklung von externen Beratungsleistungen ausreichenden Sachverstand durch Fachleute aus dem NÖ Landesdienst erfordert, um die vereinbarte Beratungsqualität sicherzustellen. Die Zusammenarbeit mit einem externen Berater sollte auch einen entsprechenden Informations- und Wissenstransfer zum NÖ Landesdienst bewirken, der für spätere Vorhaben eingesetzt werden kann.

Änderungen der vereinbarten Leistung oder zusätzlicher Beratungsbedarf sind nachvollziehbar zu begründen und schriftlich festzuhalten. Dabei sind

nach Möglichkeit erfahrene Fachleute aus dem NÖ Landesdienst beizuziehen. Die wesentlichen Schritte der Auftragsabwicklung sind zu dokumentieren.

Ergebnis 6

Änderungen der vereinbarten Leistung oder zusätzlicher Beratungsbedarf sind nachvollziehbar zu begründen und schriftlich festzuhalten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Änderungen der vereinbarten Leistung oder zusätzlicher Beratungsbedarf wird nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Ebenso wie die wesentlichen Schritte der Auftragsabwicklung dokumentiert werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

4.6 Abrechnung der Beratungsleistung

Die erbrachten Beratungsleistungen sind zu kontrollieren und abzurechnen. Dafür sind die Beratungsverträge und die dokumentierten Änderungen heranzuziehen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass

- die Honorarhöhe nicht nachvollziehbar war;
- die Rechnungen nur einen Pauschalbetrag ohne Leistungen und Leistungsdauer enthielten;
- ein Pauschalbetrag angeboten, jedoch nach Personentagen abgerechnet wurde, wodurch sich die abgerechnete Summe um rund 16.600 Euro oder 74 % erhöhte;
- bei der Abrechnung nach Stunden- bzw. Tagessätzen oder Personentagen der tatsächliche Zeitaufwand für einzelne Teilleistungen nicht oder nicht genau aufgezeichnet war;
- nicht belegte deutliche Abweichungen zwischen den vereinbarten Kosten und den verrechneten Beträgen bestanden.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass in der Abrechnung nach Stunden- oder Tagessätzen bzw. Personentagen auch Zeitraum, Inhalt und Umfang der erbrachten Leistungen anzugeben sind (Zeit- und Leistungsaufzeichnungen). Spesenabrechnungen sind entsprechend zu belegen und aufzuschlüsseln.

Er empfahl, die Abrechnungen auf der Basis des jeweiligen Beratungsvertrags und allfälliger dokumentierter Änderungen zu kontrollieren.

Die Anzahl und die Qualifikation der zur Beratung eingesetzten externen Mitarbeiter, ihre konkrete Verwendung im jeweiligen Tätigkeitsfeld und die Dauer des Personaleinsatzes sind festzulegen und bei der Abrechnung nachvollziehbar zu belegen.

Ergebnis 7

Die Abrechnungen von Beratungsleistungen sind zu kontrollieren, wobei die erbrachten Beratungsleistungen durch entsprechende Aufzeichnungen und Belege vollständig und schlüssig nachzuweisen sind.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Der Anregung wurde schon bisher Rechnung getragen. Künftig wird verstärkt auf die Vollständigkeit und Schlüssigkeit geachtet werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

4.7 Evaluierung der Beratung

Die Abwicklung der Beratung und der Beratungserfolg sind zu evaluieren, um das tatsächlich erreichte Kosten-Nutzen-Verhältnis darzustellen und die Ergebnisse für künftige Vorhaben nutzen zu können. Die Evaluierung setzt voraus, dass die zu erbringende Beratungsleistung und der angestrebte Beratungserfolg festgelegt wurden und der Beratungsvertrag messbare Kriterien enthält.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass

- der Beratungserfolg nicht ermittelt wurde;
- die Ergebnisse nicht evaluiert wurden, sondern auf das Know-how der Berater vertraut wurde;
- als Erfolg einer Rechtsberatung gewertet wurde, dass kein Rechtsmittel eingebracht wurde;
- Berater vorsorglich, wegen möglicher Abwehrhandlungen Dritter eingesetzt wurden, ohne dabei zu ermitteln, ob dies bei ähnlichen Vorprojekten bereits der Fall war.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass der Verzicht auf ein Rechtsmittel oder auf eine Abwehrhandlung verschiedene Gründe haben kann, die in keinem Zusammenhang mit der erfolgten Rechtsberatung stehen müssen. Er empfahl, im Beratungsvertrag die zu erbringende Leistung mit messbaren Merkmalen und entsprechenden Erfolgskriterien festzulegen. Solche Merkmale und Kriterien sind beispielsweise:

- Fachwissen, berufliche Erfahrung, soziale Kompetenz des Beraters
- Ressourceneinsatz des Beraters (Stunden oder Tage)
- Projektmanagement
- Einbindung des Beraters
- Informations- und Erfahrungsaustausch mit den NÖ Landesbediensteten
- Leistungen und Wirkungen der externen Beratung (Gutachten, Zeitersparnis, Lerneffekte im NÖ Landesdienst)
- Zufriedenheit der Beteiligten nach der Umsetzung

Die Ergebnisse der Evaluierung sollten dokumentiert und über die Beratungsevidenz zugänglich sein, um einen nachhaltigen Informations- und Wissenstransfer zu fördern.

Ergebnis 8

Die Abwicklung und der Erfolg externer Beratungen sind nach festgelegten Merkmalen und Erfolgskriterien zu evaluieren und evident zu halten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Siehe Stellungnahme zu Ergebnis 1.

Gegenäußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Arbeitsgruppe zügig an der Umsetzung arbeitet und bis dahin die Dienststellen die generell gültigen Empfehlungen aus dem Bericht direkt anwenden.

4.8 Beratungsevidenz

Die Auswertung der Fragebögen bot eine Übersicht über die Beratungsleistungen und Ansätze für mögliche Einsparungen und Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit, weil

- Berater bei verschiedenen Dienststellen unterschiedlich hohe Honorarsätze verrechneten;
- Berater mehr verrechneten als bei der Beauftragung festgesetzt;
- für gleiche Materien verschiedene Berater herangezogen wurden.

Die nachträgliche Zusammenstellung der beanspruchten Beratungsleistungen erwies sich als aufwendig, weil ein Überblick fehlte. Daher wäre es zweckmäßig, dass die Abteilungen die wichtigsten Daten über externe Beratungsleistungen regelmäßig und einheitlich erfassen, damit die entscheidungsrelevanten Beratungsdaten im Amt der NÖ Landesregierung standardisiert zur Verfügung stehen. Auf diese Weise können Art, Umfang und Inhalte der beanspruchten Beratungsleistungen sowie die beauftragten Berater überblickt werden. Die zentrale Verfügbarkeit von Beratungsdaten bietet folgenden Nutzen:

- Der Beratungsbedarf kann besser ermittelt werden.
- Für die Beraterauswahl kann auf die Erfahrungen anderer Dienststellen zurückgegriffen werden.
- Vergleiche können angestellt und Besonderheiten erfasst werden.
- Überdurchschnittlich hohe Honorare können hinterfragt und ausgeschieden werden.
- Informationen und Vergleiche verbessern die Verhandlungsgrundlage.
- Die Ergebnisse von Beratungen stehen anderen Dienststellen zur Verfügung.
- Berater- bzw. Expertenpools entstehen.
- Der Beratungsmarkt wird überschaubarer.

Für die Einrichtung und die Pflege der Beratungsevidenz sollte eine Stelle bestimmt werden, welche die dezentrale Erfassung koordiniert. Die Beratungsdaten selbst sollten dezentral erfasst werden und bei Bedarf abgerufen und ausgewertet werden können.

Im Sinn eines Wissensmanagements sollte dabei auch die im Amt der NÖ Landesregierung vorhandene Expertise und Fachkompetenz oder eine Ansprechperson ausgewiesen werden.

Ergebnis 9

Die Dienststellen des Amtes der NÖ Landesregierung sollen die beanspruchten Beratungsleistungen standardisiert erfassen. Dafür ist eine Beratungsevidenz einzurichten und von einer Stelle zu betreuen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Siehe Stellungnahme zu Ergebnis 1.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Arbeitsgruppe rasch die Voraussetzungen für eine solche standardisierte Evidenz schafft.

5. Verrechnung

Der Kontenplan des Landes NÖ sieht die Posten 6430 „Rechts- und Beratungskosten, Einzelpersonen“ und 6440 „Rechts- und Beratungskosten, Gewerbetreibende usw.“ vor. Eine weitere Untergliederung an der vierten Stelle der Post ist nicht festgelegt. Im Rahmen einer möglichen dreistelligen Postenuntergliederung werden jedoch teilweise Unterscheidungen für vertiefende Auswertungen gesetzt. So sind zum Beispiel infolge einer Anregung des Landesrechnungshofs im Bericht 5/2001, IT Technologie NÖ Straßenbauabteilungen 1-8, alle Ausgaben für die Informationstechnologie und die Telekommunikation mit der Postenuntergliederung 099 zu kennzeichnen.

Rechts- und Beratungskosten 2008 bis 2010 laut Voranschlag und Rechnungsabschluss

In den Jahren 2008 bis 2010 wurden unter den Posten 6430 und 6440 nachfolgend dargestellte Ausgaben für Rechts- und Beratungskosten an Einzelpersonen und an Gewerbetreibende und andere verrechnet bzw. veranschlagt.

Die Übersicht basiert auf den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen des Landes NÖ von 2008 bis 2010.

Der Landesrechnungshof verglich den in den Fragebögen gemeldeten Beratungsaufwand der Jahre 2008 bis 2010 mit den Rechnungsabschlüssen und Voranschlägen. In den Rechnungsabschlüssen waren rund 24,1 Millionen Euro an Rechts- und Beratungskosten ausgewiesen, in den Fragebögen nur rund 13,6 Millionen Euro.

Die Querschnittsprüfung bezog sich auf das Amt der NÖ Landesregierung. Die Rechts- und Beratungskosten der Fonds mit Rechtspersönlichkeit sind nicht in der folgenden Aufstellung enthalten.

Ausgaben für Rechts- und Beratungskosten nach den Gruppen der voranschlagswirksamen Gebarung und laut Fragebögen										
Jahr	Gruppe	2008		2009		2010		Gesamt 2008 bis 2010		
		RA	VA	RA	VA	RA	VA	RA	VA	laut Fragebögen
0	Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung	1.159.856	921.500	1.505.630	936.500	1.754.443	931.000	4.419.929	2.789.000	5.433.650
1	Öffentliche Ordnung und Sicherheit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	47.116	26.400	92.624	27.500	124.705	77.500	264.445	131.400	366.724
3	Kunst, Kultur und Kultus	0	100	0	100	0	100	0	300	410.306
4	Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung	1.820.409	620.000	1.411.753	825.600	1.211.289	827.100	4.443.451	2.272.700	3.731.587
5	Gesundheit	0	11.100	9.698	11.100	7.800	12.600	17.498	34.800	814.272
6	Straßen- und Wasserbau, Verkehr	610.692	81.900	610.443	276.300	740.343	216.200	1.961.478	574.400	1.084.511
7	Wirtschaftsförderung	27.709	22.000	12.485	22.000	63.851	22.500	104.045	66.500	298.243
8	Dienstleistungen	6.221.673	1.834.300	3.813.101	2.120.900	2.835.442	5.745.300	12.870.216	9.700.500	774.756
9	Finanzwirtschaft	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aus Fragebögen nicht direkt zuordenbare Rechts- und Beratungskosten										
Gesamt		9.887.455	3.517.300	7.455.734	4.220.000	6.737.873	7.832.300	24.081.062	15.569.600	13.568.837

Da die NÖ Landeskliniken im Rechnungswesen des Landes NÖ dargestellt werden, sind unter der Gruppe 8 dieser Aufstellung die Ausgaben für Rechts- und Beratungskosten dieser in den Rechnungsabschlussdaten 2008 bis 2010 in Höhe von rund 12,7 Millionen Euro und in den Voranschlägen 2008 bis 2010 in Höhe von rund 9,7 Millionen Euro enthalten. Die Daten der Fragebögen enthalten diese Ausgaben nicht, da sie von keiner Abteilung des Amtes der NÖ Landesregierung sondern von der NÖ Landeskliniken-Holding vergeben wurden und daher nicht Gegenstand dieser Prüfung waren. Abgesehen von dieser erklärbaren Abweichung ergaben sich aus dem Vergleich der erhobenen Daten im Detail deutliche Unterschiede.

Der Landesrechnungshof führte diese Unterschiede zwischen den in den Rechnungsabschlüssen, Voranschlägen und Fragebögen ausgewiesenen Rechts- und Beratungskosten auf Abweichungen bei der Kontierung nach Posten und ein uneinheitliches Begriffsverständnis sowie auf eine unzureichende Bedarfsplanung zurück. In Bezug auf die Kontierung nach Posten stellte der Landesrechnungshof fest:

- Rechts- und Beratungskosten wurden vielfach auf den Posten 7270 „Leistungen von Einzelpersonen“ und 7280 „Leistungen von Gewerbetreibenden, Firmen usw.“ verrechnet und vereinzelt auch als Transferzahlungen oder Zuwendungen an private gemeinnützige Einrichtungen dargestellt.
- Die Posten für Rechts- und Beratungskosten (6430 bzw. 6440) enthielten teilweise in beträchtlicher Höhe auch Ausgaben wie Rechtsgeschäftsgebühren, Laboruntersuchungen, Zeitungsinserate oder Verpflegung.
- Ausgaben mit demselben sachlichen Hintergrund wurden in den einzelnen Rechnungsjahren auf unterschiedlichen Posten verrechnet.
- Ausgaben für Rechts- und Beratungsleistungen, die eindeutig in den Bereich Informationstechnologie bzw. Telekommunikation fallen, waren nicht mit der vorgesehenen Untergliederung 099 gekennzeichnet.

Die Aussagekraft der Rechnungsabschlüsse und Voranschläge war daher eingeschränkt. Der Landesrechnungshof empfahl, Rechts- und Beratungskosten einheitlich auf den dafür vorgesehenen Posten zu verrechnen und bei Unklarheiten über die Zuordnung den Überwiegensgrundsatz anzuwenden.

Ergebnis 10

Die Rechts- und Beratungskosten sind nach den dafür geltenden Richtlinien und auf den dafür vorgesehenen Posten darzustellen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Dieser Forderung wird hinkünftig entsprochen werden. Siehe dazu auch die Stellungnahme zu Ergebnis 11.

Bei Unklarheiten hinsichtlich der Zuordnung wird nach dem vom Landesrechnungshof angesprochenen Überwiegensgrundsatz vorgegangen werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Weiters stellte der Landesrechnungshof fest, dass regelmäßige Ausgaben für Rechts- und Beratungskosten einiger Dienststellen durch andere Kreditverwaltungen bedeckt wurden. Diese Trennung von vergebender und zahlender Dienststelle erschwerte die Budget- und Bedarfsplanung sowie die Kontrolle.

In einigen Fällen wurden die Ausgaben für Rechts- und Beratungskosten aus verschiedenen Budgets bedeckt. Meist konnte dadurch die haushaltsrechtliche Bedeckung sichergestellt werden. Die sachliche Zuordnung zu den Voranschlagsstellen war dabei jedoch nicht richtig.

Diese Vorgangsweisen verhinderten ein entsprechendes Kostenbewusstsein bei den Dienststellen.

Ergebnis 11

Dienststellen mit regelmäßigen Ausgaben für Rechts- und Beratungskosten sind mit den notwendigen eigenen Budgetmitteln auszustatten. Die Veranschlagung hat realistisch und auf den sachlich richtigen Voranschlagsstellen zu erfolgen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

In die Richtlinien für die Erstellung der Teilvoranschlagsentwürfe wird eine Bestimmung aufgenommen werden, der zufolge Dienststellen mit regelmäßigen Ausgaben für Rechts- und Beratungskosten diese realistisch und auf den sachlich richtigen Voranschlagsstellen, Posten (6430 bei Rechts- und Beratungskosten für Einzelpersonen bzw. 6440 bei Rechts- und Beratungskosten für Gewerbetreibende usw.) und Untergliederungen (099 bei Rechts- und Beratungskosten im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie) zu veranschlagen haben.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Der Landesrechnungshof nahm die Stellungnahme dahingehend zur Kenntnis, dass die Dienststellen mit den notwendigen Budgetmitteln für Rechts- und Beratungskosten ausgestattet werden und eine realistische Veranschlagung erfolgt.

St. Pölten, im November 2011

Die Landesrechnungshofdirektorin

Dr. Edith Goldeband

Glossar

Beratungsleistung

ist eine von einem unabhängigen, eigenverantwortlichen, professionellen Berater individuell für den Auftraggeber erbrachte Dienstleistung, welche in einem oft interaktiven Prozess mit dem Klienten ein Lösungskonzept für eine komplexe Problemstellung erarbeitet und auf Wunsch auch dessen Implementierung begleitet.

Gruppe 0 – Vertretungskörper und allgemeine Verwaltung

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen des NÖ Landtags, des Landesrechnungshofs, der NÖ Landesregierung, des Amtes der NÖ Landesregierung, der Bezirkshauptmannschaften, der Sonderämter, wie Agrarbehörden oder Unabhängiger Verwaltungssenat.

Gruppe 1 – Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Diese Gruppe umfasst die Ausgaben und Einnahmen des Feuerwehrwesens, des Katastrophendienstes und des Zivilschutzes. Weiters kommt die Gebarung für sicherheits- bzw. sonderpolizeiliche Angelegenheiten wie Bau-, Gewerbe- oder Lebensmittelpolizei zur Verrechnung.

Gruppe 2 – Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen für das Schul- und Kindergartenwesen, der Erwachsenenbildung, für Sport und außerschulische Leibeserziehungen sowie für Angelegenheiten im Bereich Forschung und Wissenschaft.

Gruppe 3 – Kunst, Kultur und Kultus

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen für Bildende Künste, Musik und darstellende Kunst sowie Heimat- und Kulturpflege.

Gruppe 4 – Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen für die Sozialhilfe, die Pflegesicherung, die Jugendwohlfahrt (inklusive Jugendheime), die sozial- und familienpolitischen Maßnahmen sowie die Wohnbauförderung. Die NÖ Landespflegeheime sind als Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit in der Gruppe 8 des Voranschlags dargestellt.

Gruppe 5 – Gesundheit

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen für Gesundheits-, Rettungs- bzw. Warndienste, Transferzahlungen (Ausgleichs- bzw. Zuschusszahlungen) der Krankenanstalten sowie für Natur- und Umweltschutz. Die NÖ Landeskliniken sind in der Gruppe 8 als Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit verrechnet.

Gruppe 6 – Straßen- und Wasserbau, Verkehr

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen für den Straßen-, Wasser- und Schutzwasserbau sowie für den öffentlichen Verkehr.

Gruppe 7 – Wirtschaftsförderung

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen für verschiedene Fördermaßnahmen für Land- und Forstwirtschaft, Fremdenverkehr sowie für Handel, Gewerbe und Industrie.

Gruppe 8 – Dienstleistungen

Diese Gruppe umfasst Ausgaben und Einnahmen in Verbindung mit den Liegenschaften und Gebäuden des Landes NÖ sowie für Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (NÖ Landespflegeheime, NÖ Landeskliniken).

Gruppe 9 – Finanzwirtschaft

Diese Gruppe umfasst öffentliche Abgaben, Finanzaufweisungen und -zuschüsse sowie nicht aufteilbare Darlehen.