

Prüfbericht

Externe Beratungsleistungen
im Amt der Tiroler Landesregierung

Anschrift

Landesrechnungshof Tirol

Eduard-Wallnöfer-Platz 3

6020 Innsbruck

Telefon: 0512/508-3032

E-Mail: landesrechnungshof@tirol.gv.at

Internet: www.tirol.gv.at/lrh

Impressum

Erstellt: Jänner 2019 - Jänner 2020

Herstellung: Landesrechnungshof

Redaktion: Landesrechnungshof

Herausgegeben: LR-0122/92, 25.8.2020

Abkürzungsverzeichnis

BGBL. Nr.	Bundesgesetzblatt Nummer
BVerG	Bundesvergabegesetz
idF	in der Fassung
i.S.	im Sinne
LAD	Landesamtsdirektor
LGBL. Nr.	Landesgesetzblatt Nummer
LRH	Landesrechnungshof
TirLRHG	Tiroler Landesrechnungshofgesetz
Z.	Ziffer

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Rechtliche Grundlagen	1
2.1.	Begriffsverständnis	1
2.2.	Zuständigkeiten	2
2.3.	Regelungen für Werkverträge.....	4
2.4.	Vergaberechtliche Grundlagen	6
3.	Anforderungen an einzelne Phasen der externen Leistungserbringung des Beschaffungswesens.....	9
3.1.	Erfassung der Ausgangssituation	9
3.2.	Vertragsgestaltung.....	11
3.3.	Leistungserbringung	12
3.4.	Wissensmanagement	12
3.5.	Ausweis im Voranschlag und Rechnungsabschluss.....	13
4.	Grundgesamtheit von Beratungsleistungen	13
5.	Stichproben aus der Werkvertrags-Datenbank des Landes Tirol.....	16
5.1.	Machbarkeitsstudie zur Errichtung einer Breitbandserviceagentur	16
5.2.	Erstellung einer Gleichstellungsstrategie Tirol	18
5.3.	Beratung von Gemeinden zur Errichtung von Integrationsstrukturen	22
5.4.	Studie „Working Poor in Tirol“	30
5.5.	Sensibilisierungskampagne „Aus- und Weiterbildung für Niedrigqualifizierte - Weiterbildungsbonus Tirol“	34
5.6.	Prozessbegleitung zur „Großen Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005“	38
5.7.	Erstellung eines Konzepts für eine museale Nutzung des Pflegehauses Anras	42
5.8.	Entwicklung eines Konzepts zum Aufbau einer Musikplattform Tirol.....	56
5.9.	Entwicklung einer Kunst Triennale	58
5.10.	Partizipation von Menschen mit Behinderung begleitend zur Erarbeitung eines neuen Gesetzes der Tiroler Behindertenhilfe	63
5.11.	Evaluation Pilotprojekt Persönliches Budget	67
5.12.	Tarifreform für die Alten-und Pflegeheime in Tirol	69
6.	Stichproben aus den Medieninformationen des Landes Tirol.....	74
6.1.	Studie „Ökonomische Effekte von AsylwerberInnen und Asylberechtigten in Tirol“	74
6.2.	Kommunikationsberatung „Olympia 2026“	74
6.3.	Machbarkeitsstudie für das Studium der Veterinärmedizin in Tirol.....	77
7.	Zusammenfassende Feststellungen	80

Stellungnahme der Regierung

1. Einleitung

Prüfungsauftrag	Der Direktor des LRH ordnete mit Prüfungsauftrag vom 23.1.2019 eine Prüfung von „Externen Beratungsleistungen“ an.
Prüfungs- zuständigkeit	Die Prüfungszuständigkeit des LRH begründet sich im Art. 67 Abs. 4 lit. a Tiroler Landesordnung 1989 (TLO 1989) ¹ i.V.m. § 1 Abs. 1 lit. a Tiroler Landesrechnungshofgesetz ² .
Gegenstand der Prüfung	Gegenstand der Prüfung durch den LRH waren externe Beratungsleistungen, die im Amt der Tiroler Landesregierung in Auftrag gegeben wurden. Nicht Gegenstand der Prüfung waren Bauaufträge, da die gegenständliche Prüfung keine Bauprüfung darstellt.
Prüfungsart	Die Prüfung war als Querschnittprüfung angelegt.
Initiativprüfung	Die Initiativprüfung des LRH erfolgte durch zwei Prüferinnen in der Zeit von Jänner 2019 bis Jänner 2020, wobei die Durchführung der Prüfung infolge anderer Aufgabenstellungen für die beiden Prüferinnen mehrfach unterbrochen war.
Prüfungs- zeitraum	Die Prüfung bezog sich auf die Jahre 2015 bis 2018. Relevante Sachverhalte vor oder nach diesem Zeitraum wurden in die Prüfung miteinbezogen.
Unterlagen	Die Erhebungen des LRH fanden in der Abteilung Justizariat des Amtes der Landesregierung sowie in den für die prüfungsrelevanten Beratungsleistungen zuständigen Fachabteilungen statt. Die Abteilungen stellten elektronische Akten und Papierakten sowie alle notwendigen Informationen und Auswertungen zur Verfügung.

Über das Ergebnis der Prüfung wird folgender Bericht verfasst:

2. Rechtliche Grundlagen

Der LRH nimmt eingangs eine Begriffsbestimmung vor, um den Prüfungsgegenstand zu konkretisieren.

2.1. Begriffsverständnis

Der Begriff „Beratung“ ist nicht gesetzlich definiert. Nach betriebswirtschaftlichem Begriffsverständnis bleibt die Art der Aktivität, die der Begriff „Beratung“ anspricht, weitgehend offen, was die folgende Definition verdeutlicht:

¹ Landesverfassungsgesetz vom 21. September 1988 über die Verfassung des Landes Tirol (Tiroler Landesordnung 1989), LGBl. Nr. 61/1988 idF LGBl. Nr. 53/2017.

² Gesetz vom 12. Dezember 2002 über den Tiroler Landesrechnungshof (Tiroler Landesrechnungshofgesetz), LGBl. Nr. 18/2003 idF LGBl. Nr. 144/2018.

Weitgehend unbestimmter Begriff „Der Begriff der Unternehmensberatung weist einen äußerst geringen Präzisionsgrad (welche Merkmale treffen überhaupt auf ihn zu) und ein Höchstmaß an Inkonsistenz (Zuordnung unterschiedlicher Merkmale) auf, was einerseits mit dem großem Spektrum möglicher Formen der Beratung von Unternehmen und andererseits mit zahlreichen ähnlich gelagerten und häufig synonym verwendeten Begriffen ... zusammenhängt.“³

Aufgrund dieser Unbestimmtheit hat der LRH der gegenständlichen Prüfung folgende eingrenzende Begriffsbestimmung zugrunde gelegt:

Prüfungsgegenstand Beratung findet grundsätzlich statt, wenn:⁴

- die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen eine Verbesserung und Steigerung von Effektivität bewirken soll und/oder
- der/die Beratende über Wissen und Möglichkeiten verfügt, welche die Beratenen (AuftragnehmerInnen) alleine nicht nutzen könnten.

Neben diesen offiziellen Zielsetzungen können Beratungen auch weitere Funktionen verfolgen (z.B. Legitimation und bessere Durchsetzbarkeit von Veränderungen).⁵

Mögliche Vertragstypen Das Land Tirol kann eine derartige externe Beratungsleistung auf der Grundlage unterschiedlicher Vertragsgestaltungen (freier Dienstvertrag oder Werkvertrag) in Anspruch nehmen.

Ein freier Dienstvertrag liegt vor, wenn sich jemand gegen Entgelt verpflichtet, einem Auftraggeber für bestimmte oder unbestimmte Zeit seine Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, ohne sich in persönliche Abhängigkeit zu begeben.

Ein Werkvertrag liegt vor, wenn sich eine Person (Auftragnehmer, Werkvertragsnehmer) gegen Entgelt (Werklohn, Honorar) verpflichtet, für eine andere Person (Auftraggeber, Werkbesteller) einen bestimmten Erfolg (ein Werk) herzustellen. Der LRH befasste sich in der Prüfung nur mit Werkverträgen.

2.2. Zuständigkeiten

Landesregierung als Trägerin von Privatrechten Die Tiroler Landesregierung ist gemäß Art. 44 Abs. 2 TLO das oberste Organ des Landes Tirol als Trägerin von Privatrechten. Sie verwaltet das Landesvermögen und vertritt das Land Tirol als Trägerin von Privatrechten, soweit nichts anderes bestimmt ist.

³ Steyrer, Johannes zitiert nach Berit, Ernst (2013): Die Evaluation von Beratungsleistungen: Prozesse der Wahrnehmung und Bewertung. Springer Verlag. S. 7

⁴ Vgl. Berit, Ernst (2013): Die Evaluation von Beratungsleistungen: Prozesse der Wahrnehmung und Bewertung. Springer Verlag. S. 12

⁵ Vgl. Berit, Ernst (2013): Die Evaluation von Beratungsleistungen: Prozesse der Wahrnehmung und Bewertung. Springer Verlag. S. 12

Gemäß § 2 der Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung⁶ haben die einzelnen Mitglieder der Landesregierung die ihnen zugewiesenen Angelegenheiten im Namen der Landesregierung selbständig zu besorgen (Ressortsystem). Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten entscheiden die Mitglieder der Landesregierung somit auch über die Vergabe von externen Aufträgen.

Kollegial-
beschluss für
Auftragsvergaben
größer € 40.000

Die Verordnung bestimmt auch jene Angelegenheiten, die einer gemeinsamen Beratung und Beschlussfassung durch die Tiroler Landesregierung (d.h. eines Kollegialbeschlusses) bedürfen. So erfordert u.a. die Vergabe von Aufträgen, deren Wert € 40.000 übersteigt (mit Ausnahme von Aufträgen für Bauvorhaben), einen Kollegialbeschluss der Tiroler Landesregierung.⁷

Zur Besorgung der den einzelnen Mitgliedern der Tiroler Landesregierung gemäß Verordnung zugewiesenen Aufgaben steht das Amt der Landesregierung als „Geschäftsapparat“ zur Verfügung.

Zuständigkeiten
im Amt der
Landesregierung

Der Bedarf einer externen Beratungsleistung kann grundsätzlich in sämtlichen Organisationseinheiten auftreten (Querschnittsmaterie). Dadurch entsteht die Notwendigkeit für einen geregelten einheitlichen Geschäftsgang Sorge zu tragen, was gemäß § 3 Abs. 2 i.V.m § 4 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung⁸ dem Landesamtsdirektor als dem Leiter des inneren Dienstes unter der Aufsicht des Landeshauptmannes obliegt.

Vergabe im
Wirkungsbereich
der Dienststellen

Entsprechend dem amtsinternen LAD-Erlass Nr. 10 a „Koordination betreffend die Vergabe von Aufträgen“ obliegt die Auftragsvergabe grundsätzlich den Dienststellen des Amtes der Tiroler Landesregierung innerhalb ihres Wirkungsbereiches.

Abteilung
Justizariat

Die Abteilung Justizariat des Amtes der Tiroler Landesregierung steht den Dienststellen entsprechend diesem Erlass für Beschaffungsvorgänge als zentrale Ansprechpartnerin für die Beratung, Betreuung und Steuerung zur Verfügung.

Vertragsabschluss
durch die
Abteilung
Justizariat

Des Weiteren obliegt der Abteilung Justizariat entsprechend der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung und dem LAD-Erlass Nr. 24 „Abschluss von Verträgen des Landes Tirol“ der Abschluss von Verträgen aller Art. Dazu zählen auch die dem gegenständlichen Prüfbericht zugrundeliegenden Werkverträge.

⁶ Verordnung der Landesregierung vom 30. März 1999 über die Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung; LGBl. Nr. 14/1999 idF LGBl. Nr. 58/2019.

⁷ § 2 Abs. 3 Z. 24 Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung, LGBl. Nr. 14/1999 idF LGBl. 58/2019.

⁸ Geschäftsordnung des Amtes der Tiroler Landesregierung, LGBl. Nr. 56/1976.

2.3. Regelungen für Werkverträge

Abschluss von Werkverträgen

Zur Frage der Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Vertragsformen (echter Dienstvertrag, freier Dienstvertrag, Werkvertrag, Fördervertrag) steht ein von der Abteilung Justizariat erarbeiteter Leitfaden zur Verfügung. Für den Abschluss von Werkverträgen ist ein „Muster“ Vertrag zu verwenden. Dieser enthält neben den wesentlichen Vertragsinhalten (Daten des Auftragnehmers, den geschuldeten Erfolg/Projektumfang, Erfüllungstermin, Honorar in Zusammenhang mit Umsatzsteuerpflicht und Zahlungsweise) auch rechtliche Hinweise und allgemeine Bedingungen des Landes Tirol für Werkverträge.

So sind im Mustervertrag folgende Merkmale von Werkverträgen festgehalten: Der Auftragnehmer ist in der Gestaltung seiner Arbeitszeit frei und nicht in den Dienstbetrieb des Auftraggebers eingebunden. Auch steht es dem Auftragnehmer frei, sich bei der Vertragserfüllung jederzeit auf eigenes Risiko sowie eigene Kosten vertreten zu lassen, allerdings hat er auf die entsprechende fachliche Qualifikation des Vertreters zu achten und die Zustimmung des Auftraggebers einzuholen. Bei der Ausführung des übernommenen Auftrages bedient sich der Auftragnehmer eigener Betriebsmittel (Arbeitsgerät, -unterlagen etc.) und bestätigt mit seiner Unterschrift, vom Auftraggeber keine wesentlichen Betriebsmittel beigestellt zu bekommen.

Die allgemeinen Bedingungen des Landes Tirol für Werkverträge enthalten Regelungen zu folgenden Themen:

- Verschwiegenheitspflicht, Veröffentlichung und Weitergabe von Inhalten, Verwertung des vereinbarten Werkes,
- Verhinderung des Auftragnehmers,
- Subunternehmer,
- Verzugsfolgen,
- Rücktritt und Kündigung sowie
- Verarbeitung personenbezogener Daten.

Ausdehnung des Leistungsumfanges

Für den Fall der Ausdehnung des Leistungsumfanges ist folgendes festgelegt: Stellt sich im Zuge der Vertragserfüllung heraus, dass eine weitere Leistung, die im gegenständlichen Vertrag nicht vorgesehen ist, erforderlich ist, so hat der Auftragnehmer vor deren Inangriffnahme das Einvernehmen mit dem Auftraggeber hierüber herzustellen. Wird die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit dieser Leistung einvernehmlich festgestellt, so ist dies entsprechend schriftlich zu vereinbaren. Wird eine im Vertrag nicht vorgesehene Leistung ohne vorherige schriftliche Vereinbarung erbracht, ist der Auftraggeber nicht verpflichtet, eine Vergütung für diese zu leisten.

Mängel	Die allgemeinen Bedingungen enthalten auch Festlegungen für den Fall einer mangelhaften Vertragserfüllung: Der Auftragnehmer ist verpflichtet, die Beseitigung allfälliger Mängel am Werk über Aufforderung des Auftraggebers ohne zusätzlichen Entgeltanspruch in angemessener Frist vorzunehmen, sofern diese Mängel durch den Auftragnehmer zu verantworten sind bzw. in dessen Sphäre fallen. Diese Verpflichtung erlischt, sofern der Auftraggeber dies nicht längstens binnen drei Monaten mittels eingeschriebenen Briefes verlangt, wobei hier das Datum des Poststempels der Postaufgabe maßgeblich ist. Kommt der Auftragnehmer seiner Verpflichtung zur Mängelbehebung nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig nach oder ist auch die Nachbesserung bzw. Ergänzung mangelhaft, wird folgendes vereinbart: Ist das Werk dadurch für den Auftraggeber unbrauchbar und kann es auch nicht durch einen Dritten verbessert werden, verliert der Auftragnehmer den Anspruch auf das Honorar und den allenfalls vereinbarten Spesenersatz; bereits empfangene Beträge hat der Auftragnehmer zuzüglich 8 % Zinsen, gerechnet vom Tag des Empfanges der im Voraus geleisteten Beträge, zurückzuzahlen. Ist eine Verbesserung des Werkes durch den Auftragnehmer nicht oder nicht rechtzeitig möglich, so ist der Auftraggeber berechtigt, einen Dritten mit der Verbesserung bzw. allenfalls auch Vollendung des Werkes zu beauftragen und der Auftragnehmer ist verpflichtet, die tatsächlichen aufgelaufenen Verbesserungs- bzw. Ergänzungskosten hierfür zu ersetzen. Ist das Werk für den Auftraggeber nicht unbrauchbar, aber in seinem Wert gemindert und kann es auch durch einen Dritten nicht verbessert bzw. ergänzt werden, hat der Auftraggeber Anspruch auf angemessene Minderung des Honorars. Im Falle der an den Auftragnehmer ergangenen Aufforderung zur Verbesserung bzw. Ergänzung des Werkes hat dieser binnen drei Wochen die Verbesserung bzw. Ergänzung vorzunehmen. Bei umfangreicheren Ergänzungen bzw. Verbesserungen ist diese Frist angemessen zu verlängern, darf jedoch nicht länger als zwei Monate, gerechnet vom Datum des Poststempels der Postaufgabe der Aufforderung zur Nachbesserung bzw. Ergänzung, betragen.
Zahlung	Die Zahlung erfolgt, falls nichts anderes vereinbart wurde, nach mängelfreier Abnahme der Leistung binnen drei Wochen ab Rechnungslegung. Teilzahlungen sind möglich, bedürfen jedoch gesonderter Vereinbarung.

2.4. Vergaberechtliche Grundlagen

Bei der Auswahl des externen Auftragnehmers sind insbesondere auch vergaberechtliche Bestimmungen zu beachten.

Ziel des Vergaberechts	Nationale und europäische Vergabevorschriften regeln die Auftragsvergabe der öffentlichen Verwaltung, denn öffentliche Auftraggeber (z.B. Gebietskörperschaften, Universitäten etc.) können ihre finanziellen Mittel nicht nach freiem Willen einsetzen, sondern nur im Rahmen von transparenten und nach objektiven Kriterien gestalteten Verfahren.
Bundesvergabegesetz	Die Grundlage der öffentlichen Auftragsvergabe für die zu beurteilenden Stichproben bildete das Bundesvergabegesetz 2006 ⁹ (BVergG 2006) in der zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe geltenden Fassung. Es regelt Zwecke, Verfahren, Instrumente, Organisation und Maßstäbe öffentlicher Beschaffungsvorgänge.
Auftragswert	Gemäß § 13 Abs. 1 BVergG 2006 ist die Grundlage für die Berechnung des geschätzten Auftragswertes eines öffentlichen Auftrages der Gesamtwert ohne Umsatzsteuer, der vom Auftraggeber voraussichtlich zu zahlen ist. Bei dieser Berechnung ist der geschätzte Gesamtwert aller der zum Vorhaben gehörigen Leistungen einschließlich aller Optionen und etwaiger Vertragsverlängerungen zu berücksichtigen. Zudem legt § 16 BVergG 2006 u.a. fest, dass bei Aufträgen, die Planungsleistungen zum Gegenstand haben, die Gebühren, Provisionen sowie andere vergleichbare Vergütungen als geschätzter Auftragswert anzusetzen sind. Bei Dienstleistungsaufträgen, für die kein Gesamtpreis angegeben wird, ist als geschätzter Auftragswert anzusetzen: • bei befristeten Aufträgen mit einer Laufzeit von höchstens 48 Monaten der geschätzte Gesamtwert für die Laufzeit des Vertrages; • bei unbefristeten Aufträgen oder Aufträgen mit einer Laufzeit von mehr als 48 Monaten das 48fache des zu leistenden Monatsentgeltes.
Dokumentationspflichten	Der öffentliche Auftraggeber hat Dokumentationspflichten zu erfüllen. Dabei sind alle wesentlichen Entscheidungen und Vorgänge im Zusammenhang mit einem Vergabeverfahren derart ausreichend darzustellen, dass sie nachvollzogen werden können. Ferner ist jede Mitwirkung von Dritten an der Vorbereitung einer Ausschreibung zu dokumentieren. Die Prüfung der Angebote erfolgt in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht nach den in der Ausschreibung festgelegten Kriterien (§ 267 BVergG 2006). Die Angemessenheit der Preise ist in Bezug auf die ausgeschriebene oder alternativ angebotene Leistung und unter Berücksichtigung aller Umstände, unter denen sie zu erbringen sein wird, zu prüfen (§ 268 BVergG 2006).

⁹ Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006); BGBl. I Nr. 17/2006.

Der Zuschlag ist entweder dem technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebot gemäß den Angaben in der Ausschreibung, oder dem Angebot mit dem niedrigsten Preis zu erteilen. Die Gründe für die Zuschlagsentscheidung sind schriftlich festzuhalten (§ 271 BVergG 2006).

Vergabevermerk Der öffentliche Auftraggeber hat einen Vergabevermerk über jeden vergebenen Auftrag anzufertigen. Dessen Mindestinhalte regelt § 136 BVergG 2006. Bei Vergabeverfahren im Unterschwellenbereich kann der Auftraggeber von der Erstellung eines Vergabevermerkes Abstand nehmen, sofern die dargestellten Angaben ohne großen Aufwand aus der Vergabedokumentation ersichtlich sind.

Eignung des/der AuftragnehmerIn Das Bundesvergabegesetz 2006 (§§ 68 - 77 BVergG 2006) sieht auch eine Prüfung der Eignung der AuftragnehmerInnen vor. Dies umfasst u.a. eine Auseinandersetzung mit Ausschlussgründen von der Teilnahme am Vergabeverfahren, Eignungsanforderungen und Eignungsnachweisen (z.B. Nachweis der Befugnis, der beruflichen Zuverlässigkeit, der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit).

Vergabeverfahren & Schwellenwerte Das Bundesvergabegesetz 2006 legt zudem Schwellenwerte fest. Diese regeln - abhängig von der Höhe des geschätzten Auftragswertes - die Art des Vergabeverfahrens, die Form der Bekanntmachung (EU-weit oder national) und die geltenden Fristen. Alle Schwellenwertangaben des Bundesvergabegesetzes 2006 sind Nettobeträge (§ 12 BVergG 2006).

Da sich der LRH in der gegenständlichen Prüfung insbesondere mit externen Beratungsleistungen mit einem Auftragsvolumen kleiner gleich € 100.000¹⁰ netto befasst, ist die Direktvergabe gemäß § 201 BVergG 2006 als Vergabeverfahren von Relevanz.

Direktvergabe Bei der Direktvergabe handelt es sich um ein weitgehend formfreies Vergabeverfahren. Der öffentliche Auftraggeber kann unverbindliche Preisankünfte einholen und vergibt unmittelbar an den ausgewählten Anbieter/die ausgewählte Anbieterin.

Die bei der Durchführung einer Direktvergabe gegebenenfalls eingeholten Angebote oder unverbindlichen Preisankünfte sind entsprechend zu dokumentieren. Die Befugnis, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit des erfolgreichen Bieters muss spätestens zum Zeitpunkt des Zuschlages vorliegen. An Unternehmer, über deren Vermögen ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde oder die sich in Liquidation befinden oder ihre gewerbliche Tätigkeit einstellen, können jedoch Aufträge im Wege der Direktvergabe vergeben werden, wenn ihre Leistungsfähigkeit dazu hinreicht (§ 201 BVergG 2006).

¹⁰ Gemäß Schwellenwerteverordnung 2012, BGBl. II Nr. 95/2012 idF BGBl. II Nr. 461/2012, BGBl. II Nr. 262/2013, BGBl. II Nr. 292/2014 und BGBl. II Nr. 250/2016, vom 1.4.2012 bis 31.12.2018: € 100 000.

Bei einer Direktvergabe sind gemäß § 201 Abs. 5 BVergG 2006, sofern der Dokumentationsaufwand wirtschaftlich vertretbar ist, der Gegenstand und Wert des Auftrages, der Name des Auftragnehmers sowie die Prüfung der Preisangemessenheit schriftlich festzuhalten.

Amtsinterne
Richtlinie

Für die Tiroler Landesverwaltung gilt zudem seit 2011 eine amtsinterne „Richtlinie für Direktvergaben“.

Folgende Aspekte der amtsinternen Vorgaben sind besonders hervorzuheben:

- Grundsätzlich sind zur Überprüfung der Preis- und Qualitätsangemessenheit auch bei Direktvergaben Angebote von mindestens drei geeigneten Unternehmen einzuholen.
- Bei regelmäßig wiederkehrenden Aufträgen sind geeignete und regional in Betracht kommende Unternehmen möglichst abwechselnd zur Angebotsabgabe einzuladen.
- In begründeten Ausnahmefällen kann die Auftragserteilung auch unmittelbar an ein bestimmtes Unternehmen erfolgen (z.B. wenn dies aus technischen Gründen erforderlich ist oder wenn bei Folgeaufträgen die Vergabe an ein anderes Unternehmen mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand verbunden wäre).
- Sofern die Auftragserteilung ohne die Einholung von mindestens drei Angeboten unmittelbar an ein bestimmtes Unternehmen erfolgt, sollte auch die Begründung für diese Entscheidung dokumentiert werden.
- Um die Dienststellen bei der Erfüllung der Dokumentationsverpflichtungen zu unterstützen, steht ein Formblatt im Intranet zur Verfügung. Dabei fand der geringere Dokumentationsumfang bei Direktvergaben Berücksichtigung. Der „Vergabevermerk für Direktvergaben“ umfasst daher folgende Informationen:
 - Bezeichnung der vergebenden Dienststelle,
 - Gegenstand und Wert des Auftrages,
 - Ermittlung des geschätzten Auftragswertes,
 - eingeholte unverbindliche Preisankündigungen,
 - Begründung für die Auswahl,
 - Prüfung der Preisangemessenheit,
 - gegebenenfalls besondere Nachweise zur Befugnis, Leistungsfähigkeit oder Zuverlässigkeit der AnbieterInnen und
 - Name der entscheidenden und der nach dem Vier-Augen-Prinzip mitentscheidenden Person.

- Auch wenn die Aktenunterlagen die Informationen des Vergabevermerkes gemäß § 147 Abs. 1 BVergG 2018 übersichtlich darstellen, empfehlen die amtsinternen Vorgaben, die dargestellten Dokumentationsanforderungen gesondert vorzunehmen.

Bewertung

Der LRH stellt fest, dass die amtsinternen Informationen und Regulative zu den Themen „Auftragsvergabe“ und „Abschluss von Werkverträgen“ gut strukturiert zur Verfügung standen.

3. Anforderungen an einzelne Phasen der externen Leistungserbringung des Beschaffungswesens

Bereits die Bestimmungen des Vergaberechts sowie die angeführten Vorgaben betreffend den Abschluss und Inhalt von Werkverträgen machen für den Einsatz externer Beratungsleistungen eine strukturierte Vorgehensweise seitens der Entscheidungsträger in der Landesverwaltung notwendig. Dies folgt auch aus den für das Verwaltungshandeln maßgeblichen Grundprinzipien der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit sowie der Angemessenheit der angewandten Mittel in Relation zu den angestrebten Zielen (vgl. Art. 7 Abs. 5 TLO).

Die folgenden zentralen Analyse- und Planungsschritte sind in Anlehnung an Grundsätze des Projektmanagements und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Konzeption von (externen) Projekten notwendig¹¹:

3.1. Erfassung der Ausgangssituation

Auslöser für die Inanspruchnahme einer externen Beratungsleistung sind u.a. Anpassungen an geänderte politische und/oder gesetzliche Vorgaben, einmalige Sonderaufgaben oder Sonderprojekte, technische Entwicklungen sowie Defizite in Verwaltungsabläufen.

Eine methodische Analyse der Ausgangssituation setzt voraus, dass die Verwaltung den Ist-Zustand, das angestrebte Ziel, die damit verbundenen Maßstäbe sowie potenzielle Schwierigkeiten hinsichtlich der Zielerreichung beschreibt. Auch zwingende Termine für Teil- und Endergebnisse (z.B. Landtags- oder Regierungssitzungen), aus welchen ein fixer Zeitrahmen für die Problemlösung resultiert, sollten berücksichtigt werden. Versäumnisse bei diesen Überlegungen führen häufig zu unwirtschaftlichen Ergebnissen oder Mängeln bei der weiteren Bearbeitung.¹²

¹¹ Vgl. [Quelle: <https://www.rahe-consultants.com/seminare/erfolgreiches-projektmanagement/> - 15.4.2019].

¹² Vgl. Führer, Andreas/Züger, Rita-Maria (2010): Projektmanagement - Management-Basiskompetenz: theoretische Grundlagen und Methoden mit Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten. Compendio Bildungsmedien AG. S. 29ff.

Eigenleistung oder externe Auftragsvergabe Vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens und der Beauftragung externer Berater hat die Verwaltung - basierend auf dem festgestellten Handlungsbedarf - die Notwendigkeit des BeraterInneneinsatzes zu prüfen.¹³

Dabei ist zu beurteilen, ob die Verwaltung die benötigte Leistung selbst erbringen kann, allenfalls unter Berücksichtigung von amtsinternen Synergieeffekten (z.B. haben oder hatten andere Organisationseinheiten dasselbe „Problem“? können bereits gewonnene Erkenntnisse ähnlicher Problemstellungen - zumindest in Teilaspekten - herangezogen werden?).

Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind interne und externe Lösungsalternativen darzustellen und zu bewerten¹⁴ und dabei folgende Teilaspekte zu berücksichtigen¹⁵:

- Analyse der Ausgangslage (IST-Zustand),
- Analyse des Handlungsbedarfs: Ziele, Prioritäten, mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Eignung zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen,
- Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) der unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten sowie die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt; dabei ist in den Fällen einer angedachten Ausschreibung der voraussichtliche Auftragswert ein maßgeblicher Aspekt,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme unter Berücksichtigung zwingender Termine für Teil- und Endergebnisse (z.B. Landtags- oder Regierungssitzungen) sowie
- Kriterien (Maßstab zur Beurteilung der Zielerreichung) und Verfahren für Erfolgskontrollen.

Voraussichtlicher Auftragswert Bei der Ermittlung des voraussichtlichen Auftragswerts für eine geplante Ausschreibung spielen aus rechtlichen Überlegungen die Schwellenwerte iHv € 40.000 (bei Überschreitung ist ein Regierungsbeschluss einzuholen) sowie € 100.000 (Überschreitung schließt die Anwendung des weitgehend formfreien Direktvergabeverfahrens gemäß BVergG 2018 aus) eine maßgebliche Rolle. Unabhängig davon sollten i.S. einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung möglichst realistische Ansätze festgelegt oder zumindest Überlegungen zu möglichen Bandbreiten dokumentiert werden, wenn lediglich grobe Schätzungen und Annahmen zur Verfügung stehen.¹⁶

¹³ Vgl. Deutsches Bundesministerium für Finanzen (2015): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. S. 9 [Quelle: <https://olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung.pdf> - 23.4.2019].

¹⁴ Vgl. Führer, Andreas/Züger, Rita-Maria (2010): Projektmanagement - Management-Basiskompetenz: theoretische Grundlagen und Methoden mit Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten. Compendio Bildungsmedien AG. S. 29; Deutsches Institut für Interne Revision (1992): Wirtschaftlichkeitsprüfungen: Prüfungsfragen für die Revisionspraxis. Erich Schmidt Verlag. S. 21

¹⁵ Vgl. Deutsches Bundesministerium für Finanzen (2015): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. S. 9 - 10 [Quelle: <https://olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung.pdf> - 23.4.2019]

¹⁶ Vgl. Führer, Andreas/Züger, Rita-Maria (2010): Projektmanagement - Management-Basiskompetenz: theoretische Grundlagen und Methoden mit Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten. Compendio Bildungsmedien AG. S. 29

Die durch die Analyse der Ausgangssituation gewonnenen Informationen sind u.a. die Grundlage für eine im Falle der Auftragsvergabe notwendige Leistungsbeschreibung, die Auswahl eines geeigneten Beratungsansatzes sowie die Erfolgskontrolle der Gesamtmaßnahme.

Dokumentation Die Überlegungen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind zu dokumentieren, sodass der daraus resultierende Entscheidungsvorschlag nachvollziehbar und verständlich ist. Die Dokumentation soll die erforderliche Transparenz für die Entscheidung schaffen.

Bei einfachen Beschaffungsvorgängen mit geringem Gebarungsvolumen können einzelne Punkte - unter der Voraussetzung, dass die Nachvollziehbarkeit gewahrt ist - entfallen. Bei Beschaffungen, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken und in sonstigen geeigneten Fällen (z.B. wenn eine Einflussnahme auf den weiteren Fortgang notwendig ist) sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Wie oft diese durchzuführen sind, ist von den Erfordernissen des Einzelfalls abhängig, insbesondere auch im Hinblick auf die gesamten Projektkosten.¹⁷

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Analyse der Ausgangslage sowie Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) der unterschiedlichen Lösungsmöglichkeiten infolge der vergaberechtlichen Erfordernisse einer sachlichen Beurteilung der AnbieterInnen und ihrer Angebote, der Prüfung der Preisangemessenheit sowie der Darlegung der Begründung für die Auswahl erforderlich ist.

3.2. Vertragsgestaltung

Gemäß § 99 BVergG 2006 sind die Vertragsbestimmungen, soweit sich diese nicht schon aus der Beschreibung der Leistung ergeben, eindeutig und so umfassend festzulegen, dass ein eindeutiger Leistungsvertrag zustande kommen kann.

Dies soll sicherstellen, dass die Leistung nachvollziehbar bewertet werden kann, auch um allenfalls Nachforderungen (z.B. Nachbesserung der Leistung, Honorarkürzungen) gegenüber dem/der AuftragnehmerIn geltend machen zu können. Abhängig von der Komplexität der zu erbringenden Leistung kann es sinnvoll sein, bereits vor der Leistungsvergabe einen Vertragsentwurf zu erstellen, damit die AnbieterInnen das Angebot darauf ausrichten können.

¹⁷ Vgl. Deutsches Bundesministerium für Finanzen (2015): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. S. 10 [Quelle: <https://olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung.pdf> - 23.4.2019]

3.3. Leistungserbringung

Fachgerechte Kontrolle und Steuerung	Der öffentliche Auftraggeber kann durch fachgerechte Kontrolle und Steuerung des Beratungsprojekts wesentlich zu einer erfolgreichen Realisierung beitragen. Eine wirkungsvolle (allenfalls begleitende) Leistungskontrolle erfordert klare Ziel- und Leistungsbeschreibungen. Die Beratungsergebnisse müssen zudem zeitnah abgenommen werden, damit etwaige Ansprüche aus vertragswidrigem Verhalten oder Schlechtleistungen geltend gemacht werden können.
Erfolgskontrolle	Im Rahmen einer nachvollziehbaren Erfolgskontrolle ist festzustellen, • ob und in welchem Ausmaß (Zielerreichungsgrad) die angestrebten Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), • ob die Maßnahme geeignet und ursächlich für die Zielerreichung war (Wirkungskontrolle) und • ob die Maßnahme wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle).¹⁸
Zielerreichungskontrolle	Bei der Zielerreichungskontrolle handelt es sich um einen Soll-Ist-Vergleich. Die Gegenüberstellung der ursprünglich geplanten (Teil-)Ziele (Soll-Zustand) mit dem tatsächlichen Ist-Zustand ermöglicht das Ermitteln des Zielerreichungsgrades zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle. Dies erfordert aktuelle Darstellungen von beispielsweise Mengen, Zeiten, Fristen und Rahmenbedingungen der zu beurteilenden Leistung.
Wirkungskontrolle	Die Wirkungskontrolle ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme in angemessenem Umfang zu ermitteln.
Wirtschaftlichkeitskontrolle	Die Wirtschaftlichkeitskontrolle untersucht zwei Aspekte: • ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und • ob die Maßnahme im Hinblick auf die Hauptziele insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

3.4. Wissensmanagement

Die Ergebnisse externer Beratungsleistungen sollen vom öffentlichen Auftraggeber sachgerecht genutzt und fortgeschrieben werden. Wesentliche Informationen zu Beratungsschwerpunkten und -ergebnissen sollen im Sinne eines Wissensmanagements ressort- und dienststellenübergreifend bereitgestellt werden. Ein Wissensaustausch trägt auch zur Vermeidung einer mehrfachen Beauftragung von externen BeraterInnen mit gleichen Problemstellungen bei.

¹⁸ Deutsches Bundesministerium für Finanzen (2015): Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. S. 29 - 32 [Quelle: <https://olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung.pdf> - 23.4.2019]

3.5. Ausweis im Voranschlag und Rechnungsabschluss

Grundsatz der Klarheit

Der Haushaltsgrundsatz der Klarheit legt fest, dass Voranschlag und Rechnungsabschluss übersichtlich und aussagekräftig zu gliedern (tiefgehende Gliederung, aussagefähige Bezeichnung) sind. Verschiedene Ausgaben mit demselben Verwendungszweck dürfen daher nicht auf unterschiedlichen Sachkonten ausgewiesen werden. Dies soll eine bessere Überprüfbarkeit gewährleisten.

Für den Ausweis von Ausgaben für Beratungsleistungen im Voranschlag und Rechnungsabschluss kommen zwei Sachkonten zur Anwendung. Die Abteilung Landesbuchhaltung des Amtes der Tiroler Landesregierung legte dabei folgende Vorgaben fest:

- Zahlungen, die an Einzelpersonen oder aufgrund eines Werkvertrages (mit Einzelpersonen oder Unternehmen) getätigt werden, sind aus dem Sachkonto 7270 000 „Entgelte für sonstige Leistungen von Einzelpersonen und Werkverträgen“ zu begleichen.
- Zahlungen, die an Unternehmen ohne Werkvertrag getätigt werden, sind aus dem Sachkonto 7280 000 „Entgelte für Leistungen von Unternehmen“ zu begleichen.

4. Grundgesamtheit von Beratungsleistungen

Keine explizite Finanzposition

Im Voranschlag und Rechnungsabschluss des Landes Tirol ist keine explizite Finanzposition für Beratungsleistungen eingerichtet, deshalb waren für den LRH Anzahl und Gebahrungsvolumen der externen Beratungsleistungen nicht ermittelbar.

Werkvertrags-Datenbank

Der Abschluss von Werkverträgen des Landes Tirol obliegt der Abteilung Justizariat des Amtes der Tiroler Landesregierung, sie verwaltet auch ihre Werkvertrags-Datenbank. Diese erfasst sämtliche von ihr errichteten Werkverträge und beinhaltet Informationen u.a. über:

- den/die AuftragnehmerIn,
- eine Kurzbezeichnung des geschuldeten Erfolges,
- die Aktenzahl,
- die Organisationseinheit des Amtes der Tiroler Landesregierung, welche den Werkvertrag initiiert hat,
- fallweise das vereinbarte Honorar und
- allfällige Stornovermerke.

Die Abteilung Justizariat erfasste für die Jahre 2015 bis 2018 rd. 6.500 Werkverträge, wovon 170 Werkverträge storniert wurden.

Kritik - unvollständige Daten	Der LRH stellt jedoch kritisch fest, dass im Zeitraum 2015 bis 2018 für rd. 1.400 Werkverträge die vereinbarten Honorare nicht in der Datenbank erfasst sind.
Stellungnahme der Regierung	<i>Zur Kritik des Landesrechnungshofes, wonach im Zeitraum 2015 bis 2018 für rund 1.400 Werkverträge die vereinbarten Honorare nicht in der Datenbank aufscheinen, darf festgehalten werden, dass Honorare nur dann erfasst werden, wenn ein Gesamthonorar im Werkvertrag auch tatsächlich ausgewiesen ist.</i> <i>Dies ist dann nicht der Fall, wenn etwa Stundensätze mit einer Abrechnung nach tatsächlich erbrachter Leistung vereinbart sind. Dies ist häufig der Fall, weil bei Vertragsabschluss das genaue Stunden- bzw. Auftragsausmaß noch nicht konkret feststeht. In solchen Fällen achtet die Abteilung Justizariat aber darauf, dass eine Deckelung bzw. eine Höchststundenanzahl oder ein Deckelungsbetrag/Maximalhonorar festgelegt ist. Damit wird sichergestellt, dass etwa die Grenzen für die Notwendigkeit von Regierungsbeschlüssen (§ 2 Abs. 3 Z. 24 der Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung) oder die Grenze der Direktvergabe (Nettoauftragswert höher als € 100.000,-) eingehalten werden.</i> <i>Weiters bestehen Rahmenwerkverträge (z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe) als Vorgabe für die jeweiligen Einzelverträge, so etwa für die Honoraransätze je Leistung bzw. für die allgemeinen Bedingungen.</i> <i>Die Einzelbeauftragung erfolgt standardisiert je Fall (z.B. Erziehungsleistung je Kind) über die jeweilige Organisationseinheit und es kann daher bei solchen Verträgen kein Gesamthonorar existieren. Die konkreten Einzelaufträge innerhalb des Rahmenvertrages dokumentieren die jeweiligen bewirtschaftenden Organisationseinheiten.</i> <i>Schließlich wurden einigen Landesbediensteten im Wege der Abteilung Justizariat Sonderermächtigungen/Vollmachten von Mitgliedern der Landesregierung erteilt, welche ihnen den Abschluss von Werkverträgen/Aufträgen über regelmäßig wiederkehrende und demselben Schema folgende externe Leistungen ermöglicht. Hierzu werden Werkvertragsnummern zur Verfügung gestellt und diese Organisationseinheiten sind verpflichtet, selbst die Vertragsabschlüsse und die Umsetzung zu dokumentieren. In der Datenbank der Abteilung Justizariat wird bei solchen Vertragsnummern lediglich vermerkt, an welche Organisationseinheit sie vergeben wurden.</i> <i>Dazu kommt noch, dass die Erfassung des vereinbarten Honorars in der Datenbank - sofern dies überhaupt möglich ist - wenig Aussagekraft besitzt. Ursprünglich hatten die Organisationseinheiten nach erfolgter Auszahlung der Honorare dies der Abteilung Justizariat rückzumelden, damit diese Beträge in der Datenbank eingetragen werden können. In der praktischen Umsetzung musste aber festgestellt werden, dass oft deutliche Unterschiede zwischen vereinbartem und tatsächlich ausbezahltem Honorar bestanden, da Vertragsergänzungen/Leistungsänderungen (in Abstimmung mit der Abteilung</i>

Justizariat) erfolgten oder Honorare mit sonstigen Aufwendungen (wie Spesen und Barauslagen) „vermischt“ wurden. Dazu konnten die bereits erwähnten „gedeckelten“ Verträge mit Stundensätzen/sonstigen Pauschalsätzen sowie die Rahmenverträge honorarmäßig ohnehin nicht erfasst werden. Die Richtigkeit der Rückmeldungen war für die Abteilung Justizariat ohnedies kaum oder nur mit großem Aufwand nachvollziehbar.

Daher ist die Abteilung Justizariat in Abstimmung mit der Abteilung Landesbuchhaltung im Mai 2018 dazu übergegangen, eine interne Verknüpfung anhand der von der Abteilung Justizariat vergebenen Vertragsnummern herzustellen. Damit können zu den vergebenen Vertragsnummern die dazu getätigten Auszahlungen je Werkvertrag, zeitlich, persönlich und in Bezug auf die Grundlage (sachlich und rechnerisch geprüfte Rechnung oder sonstiger Nachweis - z.B. km-Liste/Ticket) zugeordnet werden.

Damit ist aus Sicht der Abteilung Justizariat jedenfalls die Nachvollziehbarkeit und Kontrollmöglichkeit für den tatsächlichen Geldfluss auf Basis der von ihr abgeschlossenen Verträge besser und fehlerfreier sichergestellt, als eine Honorarerfassung bei Vertragsabschluss oder eine nachträgliche Honorarerfassung in der Werkvertragsdatenbank.

Werkverträge
für Beratungs-
leistungen

Die in die Werkvertrags-Datenbank eingepflegte Kurzbezeichnung des geschuldeten Erfolges ermöglicht eine Gruppierung der externen Leistungsvergaben nach Aktivitäten. Der LRH zog daher diese Informationen für die Ermittlung von Werkverträgen für Beratungsleistungen heran, wobei er eine Vielzahl von Begriffen (Beratung, Consulting, Entwicklung, Gutachten, Stellungnahme, Bewertung, Expertise, Begutachtung, Studie, Evaluation,...) vorfand.

Basierend auf dieser Vorgehensweise ermittelte der LRH aus der Werkvertrags-Datenbank der Abteilung Justizariat für die Jahre 2015 bis 2018 726 Werkverträge für Beratungsleistungen.

Stichproben

Eine Vollprüfung dieser Werkverträge ist aus prüfungsökonomischen Gründen nicht realisierbar. Daher basiert die Gebarungsprüfung der ermittelten externen Beratungsleistungen auf Stichproben.

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

- quantitatives Merkmal: das vereinbarte Honorar übersteigt einen Schwellenwert von € 10.000;
- qualitatives Merkmal: die im Werkvertrag vereinbarte Leistung (der geschuldete Erfolg) ist aufgrund besonderer Aspekte von Relevanz (z.B. die Beratungsleistung stellt eine Kernaufgabe der Verwaltung dar, Ähnlichkeit von in Auftrag gegebenen Beratungsleistungen, Mehrfachvergabe von Beratungsleistungen, infrage stellen der Zuständigkeit des Amtes der Tiroler Landesregierung, Medienberichterstattungen).

Zudem hat der LRH aktuelle Medieninformationen der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit für Recherchezwecke herangezogen. Daraus resultieren drei weitere Beratungsleistungen, welche der LRH in seiner Prüfungstätigkeit berücksichtigt hat.

5. Stichproben aus der Werkvertrags-Datenbank des Landes Tirol

5.1. Machbarkeitsstudie zur Errichtung einer Breitband-serviceagentur

Ausgangssituation

Die Tiroler Landesregierung fasste am 21.3.2017 einen Grundsatzbeschluss zur Verlängerung des Breitbandförderungsprogrammes bis zum Jahr 2023. Vorrangiges Ziel der Förderungsmaßnahme ist die Herstellung von hochwertigen, nachhaltigen und kostengünstigen Breitband-Infrastrukturen in Tiroler Gemeinden. Die Förderungsmaßnahme soll einen dauerhaften technischen Fortschritt sicherstellen.

Gegenstand der Förderung ist die Unterstützung von Gemeinden bei der Errichtung von passiven Breitband-Infrastrukturen, sofern im entsprechenden Gebiet oder in den entsprechenden Gebieten noch keine ausreichenden Breitband-Infrastrukturen gegeben sind. Zusätzlich werden Gemeinden bei der Nutzung und beim Kauf bestehender passiver Breitband-Infrastrukturen unterstützt.

Eine Herausforderung für die Gemeinden stellte die Bereitstellung der errichteten Infrastruktur dar. Dies erfordert entsprechende Prozesse und Strukturen. Dazu zählen u.a. die Vermarktung der Netze in der Gemeinde, um möglichst hohe Anschlusszahlen zu erreichen oder die Durchführung von Verhandlungen und Vertragsabschlüsse mit interessierten BetreiberInnen, um die Infrastruktur aktiv zu nutzen. Darüber hinaus sind Betriebsprozesse, wie etwa die Herstellung von Kundenanschlüssen, die Dokumentation dieser Anschlüsse, die laufende Wartung und Instandhaltung der Netze aber auch die Entstörung der Infrastruktur bei etwaig auftretenden Problemen, zu entwickeln und zu implementieren.

Die Gemeinden konnten diese Aufgabenstellungen, die ein wesentlicher Bestandteil einer zielorientierten Förderung waren, jedoch nicht ohne zusätzliche Unterstützung erfüllen. Daher sollte eine Breitbandserviceagentur als zentrale Anlaufstelle für technische, rechtliche und wirtschaftliche Belange im Rahmen des Breitbandausbaus installiert werden.

Fehlende Personalressourcen	Die Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft stellte fest, dass die amtsintern vorhandenen Personalressourcen zur Bearbeitung der Problemstellung u.a. aufgrund von fehlendem telekommunikationsrechtlichen Know-How nicht ausreichend waren. Sie entschied daher einen externen Experten/eine externe Expertin mit der Durchführung einer Machbarkeitsstudie zur Einrichtung einer Breitbandserviceagentur zu beauftragen.
Aufgabenstellung	Die Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft führte am 30.6.2017 eine Ausschreibung durch. Gegenstand der Ausschreibung war die Definition konkreter Aufgabenfelder und die Ermittlung der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen für den Betrieb einer Breitbandserviceagentur.
Auftragsvergabe	Die Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft lud drei Unternehmen zur Angebotslegung ein. Bei den ausgewählten Unternehmen handelte es sich um Experten im Bereich von telekommunikationsrechtlichen Fragestellungen. Diese waren bereits im Vorfeld der Ausschreibung der Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft bekannt.
Auftragswert	Aufgrund von Kapazitätsengpässen bei zwei der drei angefragten Unternehmen erhielt die Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft nur ein Angebot. Dieses wies ein Honorar iHv € 59.646,25 (netto) aus. Das Angebot umfasste eine Kurzdarstellung der Aufgabenfelder einer Breitbandserviceagentur, den mit der Detailausarbeitung der einzelnen Aufgabenfelder verbundenen Zeitaufwand in Personentagen sowie die zugrundeliegenden Tagsätze. Die Berechnung des Honorars war nachvollziehbar.
Preisangemessenheit	Obwohl keine Vergleichsangebote vorlagen, führte die Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft dennoch eine Prüfung der Preisangemessenheit durch. Als Benchmark dienten die von der Fachhochschule Wiener Neustadt im Rahmen einer Studie ¹⁹ ermittelten durchschnittlichen Tagsätze für IT-Beratungsprojekte. Ein Vergleich mit den Durchschnittswerten der Studie zeigt, dass die dem Angebot zugrundeliegenden Tagsätze (unter Berücksichtigung der Inflation von 2006 bis 2019) angemessen waren.
Regierungsbeschluss	Die Auftragsvergabe erfolgte unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips durch den Vorstand der Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft sowie den zuständigen Fachbereichsleiter. Die Regierung beschloss diese am 15.8.2017.
Werkvertrag	Der Abschluss des Werkvertrages zwischen dem Land Tirol und dem Beratungsunternehmen erfolgte am 18./20.9.2017. Der Werkvertrag verweist für die Festlegung des geschuldeten Erfolges und des Projektumfanges auf das Angebot. Dieses enthielt detaillierte Informationen über die zu erbringenden

¹⁹ „Wirtschaftsberatung in Österreich 2005/2006 - Markt und Branche, Struktur und Entwicklungen“.

	Beratungsleistungen und -ergebnisse sowie die Rahmenbedingungen der Auftragsbefriedigung (insbesondere zu Fristen und Honorare). Daraus ließen sich Kriterien der Leistungskontrolle ableiten.
Leistungs- erstellung	Im Rahmen des Endberichtes vom 31.10.2017 erfolgte - entsprechend der im Angebot vereinbarten Vorgaben - eine detaillierte Darstellung der Studienergebnisse. Basierend auf diesen Ergebnissen der Machbarkeitsstudie erfolgte im Herbst 2018 die Gründung der Breitbandserviceagentur Tirol GmbH.
Dokumentation	Im Rahmen der Aktenführung erfolgte eine nachvollziehbare Dokumentation des Vergabeverfahrens. Aktenvermerke sowie der amtsinterne Vergabevermerk belegen die Vorgehensweise.
Wissens- management	Die Machbarkeitsstudie befasste sich mit einer enggefassten Aufgabenstellung zum Thema Breitband. Der LRH konnte daher eine Anwendbarkeit der Studienergebnisse in anderen Bereichen der Landesverwaltung nicht feststellen. Eine Bereitstellung der Studienergebnisse für weitere Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung ist nicht erforderlich.
Ausweis	Das Land Tirol beglich das Honorar in Teilzahlungen. Die Zahlungen erfolgten vereinbarungsgemäß und fristgerecht. Der Ausweis der durchgeführten Zahlungen erfolgte auf der Finanzposition 1-789009-7280000 „Entgelte für sonstige Leistungen von Unternehmen“.
Bewertung	Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass die Abwicklung des Projekts „Machbarkeitsstudie zur Errichtung einer Breitbandserviceagentur“ den vergaberechtlichen Vorschriften sowie der amtsinternen „Richtlinie für Direktvergaben“ entspricht. Daher stellt dieses Projekt ein positives Beispiel für die Durchführung einer Leistungsvergabe dar.

5.2. Erstellung einer Gleichstellungsstrategie Tirol

Landtags- entschließung	Mit Landtagsentschließung vom 12.10.2016 wurde die Landesregierung aufgefordert, auf Basis des „Gleichstellungsberichtes Tirol 2016“ Handlungsfelder und Maßnahmen im Sinne einer Gleichstellungsstrategie zu entwickeln.
Abteilung Gesell- schaft & Arbeit	Entsprechend der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung obliegen die Angelegenheiten der Gleichbehandlung und der Antidiskriminierung der Abteilung Gesellschaft und Arbeit - Fachbereich Frauen und Gleichstellung. Daher wurde sie mit der Umsetzung der Landtagsentschließung betraut.
Beratungsbedarf	Die Fachbereichsleiterin teilte dem LRH mit, dass eine abteilungsinterne Entwicklung einer Gleichstellungsstrategie aufgrund des wissenschaftlichen Anspruchs an den Erstellungsprozess und der begrenzten Personalressourcen nicht möglich war.

Daher schrieb der Fachbereich Frauen und Gleichstellung am 7.10.2016 die „Erstellung einer Gleichstellungsstrategie Tirol“ aus.

Zielsetzung Mit der Erstellung einer „Gleichstellungsstrategie Tirol“ sollten Handlungsfelder und Maßnahmenempfehlungen für das Vorantreiben der Gleichstellung von Frauen und Männern erarbeitet werden. Diese Handlungsfelder und Maßnahmenempfehlungen sollten mittelfristig für Tirol von besonderer Relevanz und deren Umsetzung auf Landesebene möglich sein.

Leistungsumfang Die Ausschreibung gab die zu bearbeitenden Handlungsfelder (z.B. Erwerbsarbeit, Einkommen, Betreuungsarbeit, Gewaltprävention und Gewaltschutz) vor. Diese leiteten sich aus dem „Gleichstellungsbericht Tirol 2016“ ab.

Die zu erbringende Leistung umfasste folgende Arbeitsschritte:

- Recherche von Beispielen ähnlicher Strategien auf regionaler und nationaler Ebene, deren Hauptziel Frauenförderung und Gleichstellung ist.
- Durchführung von ExpertInnen-Gesprächen, um die tirolspezifischen Bedarfe und Expertisen miteinzubeziehen.
- Beschreibung von gleichstellungsrelevanten Handlungsfeldern.

Darauf aufbauend waren konkrete Maßnahmenempfehlungen differenziert nach der Zuständigkeit der Gebietskörperschaften Bund und Land zu entwickeln.

Die Ausschreibung regelte detailliert die Rahmenbedingungen für die Erstellung der „Gleichstellungsstrategie Tirol“. Diese umfassten u.a. folgende Aspekte: Zeitrahmen für die Ausarbeitung, Vorgehensweise (d.h. Durchführung eines Startworkshops, Besprechung von Zwischenergebnissen und des vorläufigen Endberichtes, Präsentation des Endberichtes), Qualifikation des Auftragnehmers/der Auftragnehmerin, Handhabung von Bietergemeinschaften und SubauftragnehmerInnen, Angebotspreis, Aufbau des Angebotes, Bestbieterprinzip als Beauftragungskriterium, Ansprechpartner in der zuständigen Abteilung, Zahlungsmodalitäten sowie Fristen für die Angebotslegung.

Eignung von AnbieterInnen Der Fachbereich legte für die Auswahl jener Organisationen, die für die Ausarbeitung einer Gleichstellungsstrategie geeignet waren und daher zur Angebotslegung eingeladen wurden, folgende Voraussetzungen fest:

- Genderkompetenz,
- Nachweis von Referenz-Studien,
- wissenschaftliche Fundierung sowie
- organisatorische Kompetenz.

Außerdem sollte mindestens eine der zur Angebotslegung eingeladenen Organisationen in Tirol ansässig sein. Für die Ermittlung geeigneter Organisationen hielt der Fachbereich auch Rücksprache mit diversen Fachinstitutionen (z.B. mit der Arbeitsmarktförderungs GmbH - amg-tirol und dem Arbeitsmarktservice).

Durchführung der Ausschreibung	Der Fachbereich lud sieben Organisationen zur Angebotslegung ein, wobei niemand ein Angebot abgab. Daher entschloss sich die Abteilung für eine Überarbeitung der Ausschreibung, wobei eine Reduktion des Leistungsumfanges und eine Aktualisierung des Zeitplans erfolgten. Der Fachbereich schickte eine zweite Ausschreibung am 22.11.2016 an fünf Organisationen zur Angebotslegung aus. Im Rahmen der zweiten Ausschreibung erhielt der Fachbereich zwei Angebote.
Preisangebotsverfahren	Die erste Ausschreibung gab einen Festpreis iHv € 30.000 (netto) vor. Im Rahmen der zweiten Ausschreibung betrug der Festpreis aufgrund des reduzierten Leistungsumfanges € 20.000 (netto).
Auftragswert	Die Fachbereichsleiterin teilte dem LRH mit, dass der Festpreis aufgrund von Erfahrungswerten aus der Erstellung des Gleichstellungsberichtes 2016, der Regionalanalyse 2016 und des Gleichstellungsbarometers 2017 ermittelt wurde. Es konnten jedoch keine Kalkulationsunterlagen für die Ermittlung des Auftragswertes vorgelegt werden.
Kritik - Kalkulation	Der LRH stellt kritisch fest, dass die Ermittlung des Festpreises nicht nachvollziehbar ist.
Stellungnahme der Regierung	<i>Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf festgehalten werden, dass der Festpreis für die Ausschreibung (1. Ausschreibung: € 30.000; 2. Ausschreibung: € 20.000) aufgrund der Erfahrungen aus dem Gleichstellungsbericht 2016, der Regionalanalyse 2016 und des Gleichstellungsbarometers 2017 zu Umfang und Prozessgestaltung (Recherche, Fokusgruppen etc.) ermittelt wurde.</i> <i>Im Leistungskatalog für die Erstellung einer Gleichstellungsstrategie wurde die Zielsetzung formuliert. Weiters wurden sowohl die (inhaltlichen) Handlungsfelder als auch der Umfang der Leistungen (3 Arbeitspakete und Maßnahmenempfehlungen) festgelegt.</i> <i>Seitens der Auftraggeberin wurde jedoch keine detaillierte methodische Vorgangsweise festgelegt und damit auch keine detaillierte Einschätzung der dafür notwendigen Personal- oder Sachkosten. Damit sollte auch der Gestaltungsrahmen bzw. eine Schwerpunktsetzung hinsichtlich methodischer Notwendigkeiten möglich sein. Daher wurden die Erfahrungen sowie finanziellen Eckdaten des „Gleichstellungsberichtes 2016/Regionalanalyse 2016“ und „Gleichstellungsbarometer 2017“ für den vorgegebenen Festpreis herangezogen.</i>

Leistungsvergabe	Für die Ermittlung des Bestbieters legte der Fachbereich folgende Zuschlagskriterien fest: • Qualifikation und Projekterfahrung der zum Einsatz kommenden MitarbeiterInnen, • Inhaltliche Qualität des Untersuchungsdesigns und Schlüssigkeit der Vorgehensweise bei der Zielerreichung, • Genderkompetenz, • Plausibilität des Projektzeitplans sowie • Höhe des Gesamtpreises (exkl. USt). Der Fachbereich führte die Auftragsvergabe am 10.1.2017 unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips durch. Die Bewertung anhand der Kriterien ist nachvollziehbar dokumentiert. Zudem liegt ein Vergabevermerk entsprechend den amtsinternen Vorgaben vor.
Werkvertrag	Das Land Tirol schloss am 26.1.2017/8.2.2017 einen Werkvertrag mit der Auftragnehmerin ab. Für die Beschreibung des geschuldeten Erfolges wurde auf das detaillierte Angebot verwiesen. Als Erfüllungstermin wurde der 30.9.2017 vereinbart. Das Honorar betrug gemäß dem Angebot € 19.930 (netto, inkl. 16 % Kostenersatz an die Universität Innsbruck).
Leistungs- erbringung	Für die Entwicklung der Gleichstellungsstrategie führte die Auftragnehmerin mehrere Fokusgruppentreffen durch, an welchen auch VertreterInnen des Landes Tirol teilnahmen. Es liegt eine umfassende Dokumentation der Ergebnisse aus den Treffen der Fokusgruppe vor. Die Auftragnehmerin übermittelte einen Erstentwurf der „Gleichstellungsstrategie Tirol“ am 5.12.2017 an den zuständigen Fachbereich. Der im Werkvertrag vereinbarte Erfüllungstermin wurde nicht eingehalten. Dies war jedoch aufgrund der Involvierung des Fachbereiches in die Strategieentwicklung mit diesem abgestimmt. Der Schriftverkehr im Akt dokumentiert von Seiten der Auftraggeberin vorgenommene Änderungen im Erstentwurf. Der Fachbereich führte folglich eine abschließende Erfolgskontrolle durch. Die Endversion der „Gleichstellungsstrategie Tirol“ lag am 11.12.2017 in einer Kurz- und Langfassung vor. Eine Veröffentlichung fand auf der Homepage des Landes Tirol statt.
Regierungs- beschluss	Die Tiroler Landesregierung nahm am 9.1.2018 die „Gleichstellungsstrategie Tirol“ mit der Maßgabe zur Kenntnis, dass „darauf aufbauend ein Maßnahmenpaket ausgearbeitet“ werden soll.

Ergebnis	Die zuständige Fachbereichsleiterin teilte mit, dass ein interner, mit dem zuständigen Regierungsmitglied abgestimmter Arbeitsplan zur Umsetzung der Gleichstellungsstrategie besteht. So hat beispielsweise die Abteilung Gesellschaft und Arbeit einzelne Maßnahmen (z.B. Förderungen, Öffentlichkeitsarbeit, Bildungsmaßnahmen) gesetzt und im Rahmen von Erfahrungsberichten dokumentiert (z.B. inhaltliche Förderberichte, Veranstaltungsdokumentationen).
Ausweis	Die Teilzahlungen des Pauschalhonorars (1. Rate am 7.3.2017 iHv € 7.972 netto; 2. Rate am 12.12.2017 iHv € 11.958 netto) erfolgten vereinbarungsgemäß und fristgerecht. Der Ausweis der dafür durchgeführten Zahlungen erfolgte auf den Finanzpositionen 1-789009-7280000 (1. Rate) sowie 1-789009-7270000 (2. Rate).
Bewertung	Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass die Abwicklung des Projekts „Erstellung einer Gleichstellungsstrategie Tirol“ im Wesentlichen den vergaberechtlichen Vorschriften sowie der amtsinternen „Richtlinie für Direktvergaben“ entspricht.

5.3. Beratung von Gemeinden zur Errichtung von Integrationsstrukturen

Ausgangssituation	Das für Integration von „Zugewanderten“ zuständige Mitglied der Landesregierung informierte im September 2014 ausgewählte Tiroler Gemeinden, diese bei der Etablierung von Strukturen für eine effiziente Integrationsarbeit zu unterstützen. Es wurden mehrere Fördermöglichkeiten angeboten.
Zielgruppe	Zielgruppe der Fördermaßnahme waren Gemeinden mit mehr als 3.000 EinwohnerInnen und/oder einem Anteil von MigrantInnen iHv über 7 % an der Bevölkerung. Im September 2014 erfüllten 45 Tiroler Gemeinden diese Kriterien. Als Fördervoraussetzung war von den Gemeinden für deren Integrationsstruktur und die damit verbundenen Aktivitäten ein inhaltliches Konzept zu entwickeln. Die Konzeptentwicklung sollte gemeinsam mit dem/der kommunalen Integrationsverantwortlichen, den politischen EntscheidungsträgerInnen der Gemeinde und weiteren relevanten AkteurInnen vor Ort stattfinden. Das Konzept sollte einen klaren Fahrplan für die weiteren Schritte innerhalb der Gemeinde umfassen. Den Entwicklungsprozess sollte eine ProzessmoderatorIn (externe BeraterIn) unterstützen, welche umfassende praktische Erfahrungen in der Gestaltung von Entwicklungsprozessen und in der Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene aufweist. Das Land Tirol erklärte sich bereit, die Kosten für die Erarbeitung dieses Integrationskonzepts zu finanzieren.

Abteilung Gesellschaft & Arbeit	Für die Organisation und Abwicklung dieser Fördermaßnahme ist der Fachbereich Integration der Abteilung Gesellschaft und Arbeit zuständig. Dem Fachbereich obliegt die Koordination der Integration von MigrantInnen. Dies umfasst: • Vernetzung der Integrationsakteure in Tirol, • Information und Bewusstseinsbildung zum Thema Integration, • Impulse und Fortbildungen zu transkultureller Kompetenz sowie • Service für Menschen in der Integrationsarbeit und Interessierte.
Kernaufgabe des Fachbereiches	Entsprechend den Aufgaben des Fachbereiches stellt die Unterstützung von Gemeinden bei der Entwicklung von Integrationsstrukturen eine Kernaufgabe des Fachbereiches dar. Daher sollten die MitarbeiterInnen über die erforderliche Fachexpertise verfügen und diese im Rahmen von Konzeptentwicklungen betroffenen Organisationen zur Verfügung stellen. Der Fachbereichsleiter teilte dem LRH jedoch mit, dass organisationsintern nicht genügend personelle Kapazitäten zur Verfügung standen, um diese Beratungsleistungen amtsintern durchzuführen.
Kritik - Beratungsbedarf	Der LRH stellt kritisch fest, dass keine Überlegungen zu dem mit der Beratung von Gemeinden verbundenen Ressourcenbedarf dokumentiert sind. Der LRH konnte daher fehlende interne Personalressourcen nicht nachvollziehen.
Stellungnahme der Regierung	<i>Um den Aufbau von Integrationsstrukturen in den Gemeinden zu unterstützen, erhielten die Gemeinden eine Ko-Finanzierung für die Schaffung von Integrationsbeauftragten. Da viele Gemeinden keine Erfahrung in diesem Bereich hatten, wurde gleichzeitig eine Beratung für zweckmäßig angesehen, um von Anfang an brauchbare Strukturen und damit eine gute Basis für die Integrationsarbeit zu schaffen.</i> <i>Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung die Abteilung Gesellschaft und Arbeit unter anderem für die Koordination der Integration zuständig ist. Die inhaltliche Beratung und Begleitung von Kommunen im Integrationsbereich ist jedoch nicht deren Kernaufgabe.</i> <i>Zum Ressourcenbedarf hat es Überlegungen gegeben (dies schlägt sich in der im Werkvertrag definierten Minimalvariante der Beratung nieder): 8,5 Beratungstage pro Gemeinde. Gerechnet wurde mit etwa drei bis vier Gemeinden, die 2015 zu beraten sein würden. In Summe waren das also ca. 25 bis 34 Arbeitstage, de facto dann verteilt auf zwei Jahre.</i>
Kritik - Analyse der Ausgangslage	Der LRH stellt kritisch fest, dass im Verwaltungsakt keine Analyse der Ausgangslage vorliegt, aus welcher sich ein Handlungsbedarf, eine Zielgruppe sowie Maßnahmen zur Problemlösung ableiten lassen.

*Stellungnahme
der Regierung*

Die Analyse der Ausgangslage, der Handlungsbedarf sowie Maßnahmen zur Problemlösung sind im Schreiben von LRⁱⁿ Christine Baur an die Gemeinden enthalten: Dort wird dokumentiert, dass bei den bereits länger stattfindenden Vernetzungstreffen der kommunalen Integrationsbeauftragten die „Bedeutung einer gezielten Arbeit für die Integration MIT Zugewanderten auf kommunaler Ebene im Sinne eines guten und konstruktiven Zusammenlebens verschiedener Bevölkerungsgruppen ... offenkundig geworden“ ist.

Diese Erfahrungen haben auch gezeigt, „dass sich die Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene deutlich besser und nachhaltiger entwickeln kann, wenn es klare Zuständigkeiten dafür sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene gibt.“ Weiters, dass es kommunale Strukturen für den Prozess des Miteinanders in der Gemeinde sowie ein inhaltliches Konzept benötigt.

Aus den Erfahrungen der vorangegangenen Jahre war klar, dass es fachliche Unterstützung bei den Kommunen brauchen würde, um die Vorteile von Integrationsstrukturen aufzubereiten. Aus diesem Grund sollte durch die Mitfinanzierung von Integrationsbeauftragten ein finanzieller Anreiz geschaffen werden. In der Praxis ist damit ein wichtiger Schritt gelungen, indem fünf große Kommunen dieses Angebot in Anspruch genommen und Integrationsbeauftragte neu installiert haben.

- Der Zeitrahmen war bewusst in der Erwartung offengehalten, dass erst im Laufe der Zeit weitere Kommunen nach und nach das Angebot in Anspruch nehmen würden.*
- Das konkrete Förderziel war definiert mit der Einrichtung von neuen kommunalen Integrationsstellen mit einem entsprechenden, auf die jeweiligen lokalen Gegebenheiten abgestimmten Konzept.*
- Für die Beratungsleistung wurde eine maximale Zahl von vier zu beratenden Gemeinden vorgegeben, damit war auch die budgetäre Grenze von rund € 33.000,- fixiert.*
- Dieser Rahmen galt auch für die Kapazitäten zur Durchführung.*
- Das Angebot an die Gemeinden war zeitlich bewusst nicht beschränkt, die Förderung war als längerfristige konzipiert, das Beratungsangebot war befristet.*
- Weil das Auftragsvolumen klar unter der Wertgrenze lag, war auch kein Regierungsbeschluss nötig.*
- Die Kriterien waren mit einer Mindestgröße der Kommune von 3000 EinwohnerInnen und einem Mindestanteil von AusländerInnen an der Wohnbevölkerung von 7% definiert. Das Angebot ging nur an die entsprechenden Kommunen. Darüber hinaus war ein entsprechendes Interesse der Kommune sowie die Bereitschaft, dafür auch eigene Mittel einzusetzen, Voraussetzung.*

Der LRH ist der Ansicht, dass die Anzahl an potenziellen FörderempfängerInnen und der mit der Zielsetzung verbundene Arbeits- und Finanzaufwand eine strukturierte Vorgehensweise für eine wirksame Umsetzung der Fördermaßnahme erfordert hätte. Dabei wären u.a. folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Zeitrahmen für die Inanspruchnahme der Fördermaßnahme,
- konkrete Förderungsziele mit gewünschten Wirkungen der Förderungsleistungen,
- maximal verfügbare Finanzmittel pro Jahr,
- maximal verfügbare Kapazitäten zur Durchführung der Beratungsleistungen (z.B. personelle Ressourcen),
- Gesamtbudget für die Fördermaßnahme über die Gesamtlaufzeit,
- Notwendigkeit eines Regierungsbeschlusses aufgrund des geschätzten Auftragsvolumens sowie
- konkrete Kriterien für die Fördervergabe (z.B. für die Auswahl der FörderwerberInnen).

Auftragsvergabe Für die Vergabe der Beratungsleistungen formulierte der Fachbereich folgende Qualifikationsanforderungen:

- gute Kenntnis des Tiroler Integrationskonzeptes,
- Erfahrungen im Bereich der Integration von Zugewanderten sowie
- Erfahrungen und Qualifikation in der Beratung von Gemeinden.

Angebot Der von der Fachbereichsleitung gewünschte Auftragnehmer legte sein Angebot „Beratung & Coaching ausgewählter Gemeinden zum Aufbau von Integrationsstrukturen“ im Juli 2014 der Fachbereichsleitung vor.

Der Fachbereichsleiter verfasste einen Vergabevermerk. Dieser dokumentiert, dass der Fachbereich für die Vergabe der externen Beratungsleistung keine Ausschreibung durchführte. Die Fachbereichsleitung begründete dies mit einer hohen Fachkompetenz und Qualifikation des Auftragnehmers, die in Tirol ausschließlich diese Person zur Erbringung der erforderlichen Leistung in der nötigen Qualität befähigen.

Kritik - Direktvergabe Der LRH stellt kritisch fest, dass der zuständige Fachbereich keine Vergleichsangebote einholte und eine Direktvergabe unter Ausschluss des Wettbewerbs durchführte. Der Akt enthält keine Nachweise, welche die positive Beurteilung von Eignung und Qualität nachvollziehen lässt. Das Vorliegen eines den amtsinternen Richtlinien zur Direktvergabe entsprechenden begründeten Ausnahmefalls ist daher nicht nachvollziehbar.

Stellungnahme der Regierung	<i>Zur Kritik des Landesrechnungshofes wird angemerkt, dass Vergleichsangebote tatsächlich nicht zu bekommen waren, weil es zum damaligen Zeitpunkt in Tirol keine anderen Anbieter mit den entsprechenden Qualifikationen gab. Die Beschränkung auf Tirol war sinnvoll, weil eine gewisse Flexibilität notwendig war und weil bei Anbietern außerhalb Tirols durch die zahlreichen Beratungstermine deutlich höhere Reisekosten angefallen wären. Nachweise für die positive Beurteilung von Eignung und Qualität sind im Vergabevermerk dokumentiert: Ausbildung im Bereich Diversitätskompetenz, Erfahrungen in der Integrationsarbeit und gute Kenntnisse der Strukturen und Funktionsweisen von Gemeinden (Herr Peter Warbanoff war damals schon längere Zeit als Agenda 21-Prozessmoderator in Gemeinden tätig).</i>
Auftragswert	Das Angebot basierte auf seinem geschätzten Beratungsaufwand für eine Gemeinde. Dabei waren die Tätigkeiten, der damit verbundene Zeitaufwand, Stunden- und Tagsätze sowie im Preis inkludierte Nebenkosten dargestellt. Das Angebot umfasste obligatorische (Auftragswert pro Gemeinde iHv € 6.873,50 netto) sowie optionale (Auftragswert pro Gemeinde iHv € 12.578,50 netto) Leistungen. Entsprechend dem Vergabevermerk ist das Preis-Leistungsverhältnis des Angebotes nach eingehender Prüfung und Vergleichen für „in Ordnung“ befunden worden.
Kritik - Preisangemessenheit	Der LRH stellt jedoch kritisch fest, dass die Fachbereichsleitung keine Belege für die Prüfung der Preisangemessenheit vorlegen konnte.
Stellungnahme der Regierung	<i>Die Beratungstätigkeit zum Thema Integration ist vergleichbar mit der Tätigkeit als Agenda 21-Prozessmoderator. Daher wurde telefonisch bei der Abteilung Bodenordnung/Leitstelle für die lokale Agenda 21 eine Auskunft über die dort üblichen Honorare eingeholt. Die angebotenen Tagessätze lagen etwas unter den Sätzen der Agenda 21. Leider ist eine schriftliche Dokumentation dieser Recherche unterblieben.</i> Die Entscheidung über die Auftragsvergabe erfolgte unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips durch die Fachbereichsleitung in Abstimmung mit der damaligen Abteilungsleitung. Diese entschieden, Beratungsleistungen im Umfang der obligatorischen Leistungen des Angebotes in Anspruch nehmen.
Werkvertrag	Die Unterzeichnung des Werkvertrages fand am 15./22.7.2015 statt. Das vereinbarte Pauschalhonorar betrug € 8.248,20 (brutto) pro Gemeinde, wobei höchstens vier Gemeinden im Vertragszeitraum unterstützt werden durften. Damit wurde ein Maximalhonorar iHv € 32.992,80 (brutto) festgelegt. Als Erfüllungstermin wurde 31.12.2015 vereinbart.

Kritik - verspätete Vertragsunter- zeichnung	Der LRH nahm in die Leistungsdokumentationen des Auftragnehmers Einsicht und stellt kritisch fest, dass der Berater bereits im März 2015 mit seiner Leistungserbringung begann. Die Vertragsunterzeichnung erfolgte erst vier Monate später im Juli 2015. Diese Vorgehensweise widerspricht dem Grundsatz der Rechtssicherheit, nachdem kein Zweifel über Rechte und Pflichten der Vertragspartner bestehen sollen.
Stellungnahme der Regierung	<i>Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass sich die Unterzeichnung des Werkvertrages aus abwicklungstechnischen Gründen verzögert hat. Gleichzeitig war aber ein rascher Start der Beratungen auf Gemeindeebene erforderlich.</i>
2. Werkvertrag - Auftrags- erweiterung	Die Beratungen in den ausgewählten Tiroler Gemeinden konnten im ersten Jahr nicht abgeschlossen werden. Eine Fortsetzung der Beratungsleistungen im Folgejahr war notwendig. Daher kam es zum Abschluss eines zweiten Werkvertrages. Diesen unterzeichneten die Vertragspartner am 10./17.2.2016. Das vereinbarte Pauschalhonorar betrug wiederum € 8.248,20 pro Gemeinde, wobei die Gesamtsumme von € 40.000 nicht überschritten werden durfte. Als Erfüllungstermin wurde der 31.12.2016 vereinbart.
Kritik - Auftrags- splittung	Der LRH weist darauf hin, dass eine Auftragsplittung eine Umgehungshandlung darstellt und vergaberechtlich nicht zulässig ist. Daher ist eine sorgfältige Planung einer externen Leistungsvergabe für die Ermittlung eines geschätzten Auftragswertes im Vorfeld der Ausschreibung unerlässlich.
Stellungnahme der Regierung	<i>Zu dieser Kritik wird festgehalten, dass die Planung so sorgfältig wie möglich erfolgt ist. Im Voraus konnte nur geschätzt werden, wie viele Kommunen das Angebot annehmen würden und die Schätzung erwies sich im Nachhinein als tragfähig. Darüber hinaus nahmen nicht alle Kommunen das Angebot gleich im ersten Jahr in Anspruch. Deshalb war es sinnvoll, im Folgejahr weiteren Kommunen die Möglichkeit der Beratung zu eröffnen.</i> <i>Aufgrund dieser Notwendigkeit einer Schätzung war es nicht möglich, einen genauen Betrag im Vorhinein zu fixieren. In Summe wurde in den zwei Jahren ein Betrag von € 40.208,70 brutto erreicht (2015: € 16.449,- und 2016: € 23.759,70). Der ausführenden Abteilung Gesellschaft und Arbeit ist bewusst, dass eine Auftragsplittung vergaberechtlich nicht unproblematisch ist, aufgrund dieser Ausgangslage lag jedoch keine Auftragsplittung vor.</i> Beide Werkverträge legten einen vom Auftragnehmer zu erbringenden Leistungsumfang fest (z.B. Beratung und Coaching ausgewählter Gemeinden zum Aufbau von Integrationsstrukturen, Grobanalyse der Gemeinde und Erstellung eines ersten Rohkonzepts sowie der Präsentationsunterlagen für die Gemeinde, Vorbereitung der Präsentation und Argumentation im politisch zuständigen Gremium). Die Auswahl der zu beratenden Gemeinden erfolgte durch die Fachabteilung.

In den Werkverträgen waren Erfüllungstermine vereinbart. Zudem hatte der Auftragnehmer Berichte zu übermitteln. Bei Rechnungslegung war eine Bestätigung der geförderten Gemeinden über die Erbringung der verrechneten Leistungen einzuholen.

Kritik - keine
Zieldefinition

Bei einem Werkvertrag ist das Ergebnis der Dienstleistung entscheidend. Der LRH stellt daher kritisch fest, dass im Werkvertrag ausschließlich eine Auflistung der zu erbringenden Tätigkeiten dargestellt ist, jedoch kein geschuldeter Erfolg im Sinne des Förderzweckes vereinbart war. Auch umfasst der Werkvertrag keine Konkretisierung des vom Auftragnehmer vorzulegenden Berichtes. Es liegen daher keine eindeutigen Leistungsparameter vor, an welchen die Auftragserfüllung gemessen werden konnte. Zielvorgaben sind jedoch für eine fachgerechte Kontrolle und Steuerung des Beratungsprojekts und eine erfolgreiche Projektrealisierung unerlässlich.

Stellungnahme
der Regierung

Ein geschuldeter Erfolg konnte im Werkvertrag nicht definiert werden, weil dessen Erreichung nicht (allein) vom Werkvertragsnehmers abhängig war. Letztlich konnte nur eine Beratungstätigkeit erfolgen, die konkrete Umsetzung lag in den Händen der betroffenen Kommunen, die in diesem Bereich großteils kaum Erfahrung hatten. Aus diesem Grund konnten im Werkvertrag keine fertigen Konzepte als Leistungen/Erfolge festgeschrieben werden. Die Leistungsparameter für die Auftragserfüllung sind somit die tatsächlich geleisteten Beratungs- und Coachingstunden.

Replik

Die Kritik des LRH zur fehlenden Festlegung von Zielen und des geschuldeten Erfolges betrifft die generelle Thematik der Messbarkeit des Erfolges von Beratungsleistungen. Auch wenn es dabei nicht um Hard Facts geht, ist es sinnvoll, das angestrebte Ergebnis einer Beratungsleistung im Kontext des betreffenden Projekts zumindest zu beschreiben. Im vorliegenden Fall wäre es zudem möglich gewesen, eine Rückmeldung der beratenen Gemeinden (im Sinne der „Messung von Kundenzufriedenheit“) zur Qualität der Beratung und den umgesetzten Maßnahmen einzuholen.

Leistungs-
erstellung &
Erfolgskontrolle

Der Fachbereich war in die Erbringung der Beratungsleistung nicht aktiv involviert. Informationsgespräche mit dem Auftragnehmer und den kommunalen Integrationsbeauftragten fanden insbesondere bei den halbjährlich stattfindenden Vernetzungstreffen statt.

Der Auftragnehmer stellte dem Fachbereich im Rahmen der Rechnungslegung eine Leistungsdokumentation zur Verfügung. Die im Werkvertrag vereinbarten auszuarbeitenden Konzepte für eine Integrationsstruktur, Präsentationen für das zuständige politische Gremium oder Ausarbeitungen für einen konkreten Fahrplan waren dem Akt nicht zu entnehmen. Daher liegen keine ausreichenden Belege für die erbrachten Beratungsleistungen oder Arbeitsergebnisse vor.

Auf die bei Rechnungslegung einzuholende schriftliche Bestätigung der Gemeinden über die erbrachten Leistungen hat der Fachbereich aufgrund der mündlichen Rückmeldungen von den Integrationsbeauftragten verzichtet.

Kritik - Kontrolle Der LRH stellt kritisch fest, dass die MitarbeiterInnen des Fachbereiches keine Nachweise für die im Rahmen der Rechnungslegung vorgelegte Leistungsdokumentation eingefordert haben und daher einer fachgerechten, begleitenden Kontrolle und Steuerung nicht ausreichend nachgekommen sind.

Stellungnahme der Regierung *Die erbrachten Beratungsleistungen sind in den Rechnungen aufgeführt. Darüber hinaus wurden die halbjährlich stattfindenden Vernetzungstreffen der kommunalen Integrationsbeauftragten genutzt, um mit den betreffenden Integrationsbeauftragten die Beratungs- und Coachingleistungen zu besprechen. Dabei wurde thematisiert, was bereits geschehen ist und was in weiterer Folge noch notwendig war. Diese Maßnahme wurde als Element der begleitenden Kontrolle und Steuerung gesetzt. In Zukunft wird auf eine vollständige Dokumentation geachtet.*

Bis Juli 2019 gab es in acht Tiroler Gemeinden Integrationsbeauftragte (Innsbruck, Telfs, Imst, Reutte, Hall, Schwaz, Wörgl, Kufstein). In fünf dieser Gemeinden (Imst, Reutte, Hall, Schwaz und Kufstein) erfolgte die Implementierung der Funktion des/der Integrationsbeauftragten aufgrund des Förderangebotes des Landes Tirol. In den Jahren 2017 und 2018 war auch ein Integrationsbeauftragter in Steinach aktiv. Diese Stelle gibt es mittlerweile nicht mehr.

Rechnungslegung Der Auftragnehmer verrechnete das in den Werkverträgen vereinbarte Honorar nicht im vollen Ausmaß. Im Rahmen des ersten Werkvertrages erfolgte am 30.11.2015 eine Rechnungslegung iHv € 16.449 (brutto), d.h. 50 % der bereitgestellten Budgetmittel blieben ungenutzt. Im Rahmen des zweiten Werkvertrages verrechnete der Auftragnehmer in zwei Teilrechnungen (1. Rate am 26.7.2016 iHv € 14.193 brutto; 2. Rate am 30.11.2016 iHv € 9.566,70 brutto) Leistungen im Wert von € 23.759,70 brutto, d.h. 40 % der bereitgestellten Budgetmittel blieben ungenutzt.

Stellungnahme der Regierung *Anzumerken ist, dass vorweg nicht planbar war, wie viele Beratungen von den Kommunen tatsächlich in Anspruch genommen würden. Daher wurde der Werkvertrag auch entsprechend formuliert und Höchstbeträge definiert, die nicht überschritten werden durften. Eine Unterschreitung konnte natürlich nicht ausgeschlossen werden. Für erbrachte Leistungen wurde das vereinbarte Honorar verrechnet und bezahlt.*

Ausweis Der Ausweis dieser Zahlungen erfolgte auf der Finanzposition 1-469409-7280000 "Entgelte für sonstige Leistungen von Unternehmungen".

Bewertung Der LRH stellt zusammenfassend fest, dass die Abwicklung des Projekts „Beratung von Gemeinden zur Errichtung von Integrationsstrukturen“ in wesentlichen Phasen des Beschaffungswesens nicht den vergaberechtlichen Vorschriften sowie der amtsinternen „Richtlinie für Direktvergaben“ und insbesondere nicht der Verpflichtung zur Leistungskontrolle entsprach.

5.4. Studie „Working Poor in Tirol“

Ausgangssituation Die Studie stand in Zusammenhang mit der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF). In der ESF-Strukturfondsperiode 2014 - 2020 können in Tirol zur Förderung der sozialen Inklusion und Bekämpfung von Armut und jeglicher Diskriminierung arbeitsmarktbezogene Projekte und Maßnahmen umgesetzt werden, die zu 50 % vom ESF finanziert werden. Für die Umsetzung war u.a. auch eine Strategie zur Festlegung des inhaltlichen Spektrums dieser Maßnahmen erforderlich. Die Landesregierung fasste daher am 8.9.2015 einen Beschluss zur ESF-Strategie Tirol 2020 (Umsetzung der ESF-Prioritätsachse 2 „soziale Eingliederung und Armutsgefährdung“), der entsprechende Beschluss des Landtages erfolgte im Oktober 2015.

Diese Strategie umfasste u.a. die Handlungsfelder „Beratung und Betreuung von Working Poor mit existenziellen oder multiplen Problemlagen“ sowie „Bewusstseinsbildung und Förderung von berufsbezogener Aus- und Weiterbildung“.

Definition Working Poor Unter Working Poor wird das Problem von „Armut trotz Erwerbsarbeit“ verstanden. Nach der Europäischen Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) zählen zur Gruppe der Working Poor armutsgefährdete Personen im Erwerbsalter (18 - 64 Jahre), die im Verlauf eines Referenzjahres sechs Monate oder länger Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätig waren. Ihr äquivalisiertes Haushaltseinkommen liegt trotz dieser Erwerbstätigkeit unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle.

Zuständigkeiten Mit der Umsetzung der ESF-Strategie Tirol 2020 war das Sachgebiet Arbeitsmarktförderung der Abteilung Wirtschaft und Arbeit beauftragt.

Beschluss der Landesregierung Unter Bezugnahme auf die beiden genannten Handlungsfelder beschloss die Landesregierung am 16.2.2016 die Durchführung einer Machbarkeitsstudie zum Thema „Working Poor“. Die Begründung des Regierungsbeschlusses nannte als „primäres Ziel der Studie die Grundlage für die Umsetzung eines Unterstützungsangebotes (Beratung, Betreuung, Case Management, Vernetzung, Information, Bewusstseinsbildung, etc.) für selbständige und unselbständig beschäftigte Working Poor in Tirol“.

Die aus den Handlungsempfehlungen abzuleitenden Unterstützungsangebote zielen dabei auf die individuelle Sicherung des Arbeitsplatzes sowie auf die soziale und berufliche Existenzsicherung ab und sollen langfristig zum Abbau von Erwerbsarmut bei den betroffenen Personen beitragen. Die Studie sollte ein differenziertes Bild der Working Poor in Tirol zeichnen und den Unterstützungsbedarf der betroffenen Personengruppen erheben (Zielgruppen- und Bedarfsanalyse).

Die Kosten der Studie waren im Regierungsbeschluss mit € 100.000 angeführt, die Finanzierung sollte zu je 50 % durch ESF-Mittel und Landesmittel erfolgen.

Auftragsvergabe Für das Projekt „Working Poor“ war eine Projektgruppe eingerichtet, der neben MitarbeiterInnen des Amtes der Landesregierung auch VertreterInnen der AK Tirol, des ÖGB Tirol, der amg-tirol und der Caritas Tirol angehörten.

Dass ein externer Auftragnehmer die Studie erstellen sollte, war im Regierungsbeschluss vom 16.2.2016 nicht ausdrücklich festgehalten.

Direktvergabe Die Auftragsvergabe erfolgte im Rahmen einer Direktvergabe mit vorheriger Bekanntmachung. Der Auswahlprozess war im Wesentlichen gut dokumentiert. Die Einladung zur Angebotslegung enthielt eine ausführliche Beschreibung der Zielsetzung der Studie und der geforderten Inhalte sowie der gewichteten Zuschlagskriterien. Auch die Bewertung der neun eingelangten Angebote nach qualitativen und finanziellen Kriterien und die Entscheidung für den „Bestbieter“, ein Sozial- und Wirtschaftsforschungsinstitut, waren nachvollziehbar.

Kritik - geschätzter Auftragswert nicht nachvollziehbar Der LRH stellt kritisch fest, dass die Festlegung des geschätzten Auftragswertes nicht nachvollziehbar war. Die Kosten der zum Vergleich herangezogenen Studien unterschiedlicher Auftragnehmer lagen zwischen rd. € 30.000 und € 75.000, eine schlüssige Argumentation, warum der Auftragswert für die Studie Working Poor mit € 75.000 netto festgelegt wurde, fehlte.

Stellungnahme der Regierung *Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf festgehalten werden, dass zur Schätzung des Auftragswertes Angebote für Studien/Arbeitsmarktforschungsaufträge verglichen wurden, die in den letzten Jahren vergeben wurden. Die darin enthaltenen Leistungspakete bzw. Stundensätze wurden der Ausschreibung zugrunde gelegt.*

Die zum Vergleich herangezogenen Studien kosteten zwischen rund € 30.000 und € 75.000, und zwar je nachdem, ob sie einen ausschließlich quantitativen bzw. qualitativen oder einen quantitativen und qualitativen Forschungsauftrag erfüllten.

Der geschätzte Auftragswert orientierte sich an den Studien, mit denen sowohl qualitative, als auch quantitative Forschungsleistungen erbracht worden waren. Diese kosteten ca. € 75.000, weshalb dieser Auftragswert der Ausschreibung zugrunde gelegt wurde.

Werkvertrag	Im Mai/Juni 2016 schloss das Land Tirol mit dem Institut einen Werkvertrag über eine Studie „Working Poor in Tirol“ gemäß den Vorgaben des Leistungskataloges sowie des Angebots. Erfüllungstermin war der 30.11.2016, das Honorar iHv € 79.650 (Umsatzsteuerbefreiung wegen Gemeinnützigkeit) resultierte zu rd. 90 % aus Personalkosten, die auf die einzelnen Arbeitspakete aufgeschlüsselt waren. Die Studie sollte die folgenden drei Arbeitspakete umfassen: Zielgruppenanalyse, Bedarfsanalyse und Handlungsempfehlungen. Es sollte eine Matrix mit - zusammengefasst - folgenden Elementen erstellt werden: • die unterschiedlichen Arten von in-work-poverty und die Faktoren für deren Entstehen/Perpetuierung, • die strukturellen und operativen Maßnahmen, die diesen Faktoren entgegenwirken können, • ein mapping der existierenden operativen Angebote sowie • strukturelle und operative Handlungsoptionen.
Leistungserbringung	Die Erstellung der Studie erfolgte in mehrfachem Austausch mit der Projektgruppe. Der Projektbericht datierte vom Juni 2017, die Rechnungslegung und Bezahlung erfolgten in drei Teilleistungen.
Kritik - keine vollständige Leistungserbringung	Der LRH stellt im Rahmen eines Abgleichs der Inhalte der Studie mit den im Vertrag vereinbarten Inhalten fest, dass die Studie eine spezielle Teilleistung, das „mapping der existierenden operativen Angebote“, nicht enthielt. In Hinblick auf das im Regierungsbeschluss festgelegte primäre Ziel der Studie, die Grundlage für die Umsetzung eines Unterstützungsangebotes zu erarbeiten, ist dieser Aspekt aber von wesentlicher Bedeutung. Trotzdem hat das Land Tirol das gesamte Honorar bezahlt.
Stellungnahme der Regierung	<i>Die vom Landesrechnungshof angesprochene Leistung „Mapping der existierenden operativen Angebote“ findet sich mit diesem Wortlaut nicht in der Ausschreibung. Sehr wohl gefordert war, „die in Tirol bereits bestehenden Unterstützungsangebote, die dem Bedarf entsprechend auch für Working Poor bzw. Teilgruppen der Working Poor offenstehen, zu berücksichtigen und Kooperationsmöglichkeiten aufzuzeigen“. Das „Mapping bereits existierender Angebote“ war im auch im abgeschlossenen Werkvertrag keine spezielle Teilleistung, sondern Teil des Arbeitspaketes „Handlungsempfehlungen“.</i> <i>Für die Umsetzung dieser Vorgabe hat die Auftragnehmerin in ihrem Angebot unter anderem den Begriff „Mapping bereits existierender Angebote“ eingeführt.</i> <i>Als Teilaspekt des Arbeitspaketes „Handlungsempfehlungen“ wurde das „Mapping bereits existierender Angebote“ in den Projektbegleitgruppentreffen durchgängig inhaltlich thematisiert.</i>

Das betreffende Arbeitspaket wurde aus Sicht der Abteilung Gesellschaft und Arbeit vollinhaltlich von der Auftragnehmerin im Sinn der Ausschreibung bearbeitet und ist im Studienendbericht enthalten.

Aus Sicht des Auftraggebers wurde daher die Leistung wie beauftragt erbracht und war das Honorar dementsprechend vollständig zu bezahlen.

Replik

Der LRH stellte in seinem Bericht fest, dass die Studie die vereinbarte Teilleistung, das „mapping der existierenden operativen Angebote“, nicht enthielt. Ergänzend dazu verweist der LRH auf die expliziten Aussagen der Studie, dass die bestehenden Unterstützungsangebote in Tirol zu den Themen Existenzsicherung, Krisensituationen, Gesundheit, Erwerbsarbeit und Bildung die unter anderem dazu beitragen können, in-work-poverty zu bearbeiten und abzumildern, im Rahmen dieser Studie weder dargestellt noch in Bezug auf Qualität und Quantität evaluiert werden könnten. Informationen zum Umfang und zu den bearbeiteten Themenfeldern der Unterstützungsangebote seien durch Interviews mit MitarbeiterInnen von sechs namentlich angeführten Einrichtungen sowie auf Basis einer Internetrecherche „zusammengetragen“ worden. Weitere konkreten Aussagen zu einzelnen Einrichtungen enthält die Studie aber nicht.

Nach Ansicht des LRH hat daher die Auftragnehmerin die von ihr als „mapping der existierenden operativen Angebote“ bezeichnete Leistung nicht erbracht. Dass mit diesem Begriff die in der Ausschreibung geforderte Leistung, „die in Tirol bereits bestehenden Unterstützungsangebote, die dem Bedarf entsprechend auch für Working Poor bzw. Teilgruppen der Working Poor offenstehen, zu berücksichtigen und Kooperationsmöglichkeiten aufzuzeigen“ gemeint war, kann daran nichts ändern. Der LRH hält daher seine Kritik aufrecht.

Umsetzung

Auf Basis der Studie „Working Poor in Tirol“ startete das Land Tirol ab 1. April 2018 ein neues Förderprogramm „Weiterbildungsbonus Tirol“. Der Regierungsbeschluss über die Richtlinien dazu erfolgte im Jänner 2018. Auch ein weiteres Projekt, das „Case Management für Working Poor“ beruhte auf dieser Studie.

Bewertung

Der LRH sieht in der mangelnden Nachvollziehbarkeit des Auftragswertes der Studie sowie im Umstand, dass trotz der Nichterbringung einer relevanten Teilleistung das gesamte Honorar beglichen wurde, Verstöße gegen das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Gebarung.

Ausweis

Die Mittelbereitstellung erfolgte über die Finanzposition 1-787105-7298138 „Zuwendung Projekte Arbeitnehmerförderung“.

5.5. Sensibilisierungskampagne „Aus- und Weiterbildung für Niedrigqualifizierte - Weiterbildungsbonus Tirol“

Ausgangssituation	Der „Weiterbildungsbonus Tirol“ stellt ein Sonderprogramm der Arbeitsmarktförderung des Landes Tirol dar. Ziel dieses Förderprogrammes ist, für Personen, die maximal über einen Pflichtschulabschluss ohne weiterführende Ausbildung verfügen, einen Anreiz zur beruflichen Höherqualifizierung zu schaffen und so die aktive Beteiligung am Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsfähigkeit zu sichern. FörderwerberInnen können das Sonderprogramm von 1.4.2018 bis 31.12.2019 in Anspruch nehmen. Für die Finanzierung der Fördermaßnahme stehen Mittel des Landes Tirol und des Europäischen Sozialfonds (ESF) zu Verfügung. Die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union orientiert sich u.a. an den Vorgaben des ESF. Die Strategie zur Umsetzung wird - gemeinsam mit der Europäischen Kommission - im Rahmen von nationalen „Operationellen Programmen“ festgelegt. Das Operationelle Programm sah vor, dass eine Sensibilisierung der Zielgruppe des Förderprogrammes vor Bereitstellung entsprechender Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen zu erfolgen hatte. Diesem Auftrag sollte die Sensibilisierungskampagne gerecht werden und das Sonderprogramm „Weiterbildungsbonus Tirol“ bei ihrer Zielgruppe bekannt machen.
Zielsetzung	Die Sensibilisierungskampagne möchte der Zielgruppe Sinn und Nutzen von Bildungsmaßnahmen vermitteln und diese für das Ergreifen von Bildungsmaßnahmen motivieren. Die Zielgruppe soll durch eine niederschwellige Bereitstellung von Informationen (z.B. über Förderleistungen, Anspruchsvoraussetzungen, Förderverfahren) erreicht werden.
Zuständigkeiten	Für die Organisation und Abwicklung dieser Fördermaßnahme ist die Abteilung Gesellschaft und Arbeit (Fachbereich Arbeit) zuständig. Bei der Planung dieser Sensibilisierungskampagne erhielt die Fachabteilung Unterstützung von der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit (Fachbereich Marketing) des Amtes der Tiroler Landesregierung.
Ausschreibung	Die Abteilung Öffentlichkeitsarbeit lud im Februar 2018 vier Agenturen zur Teilnahme an einem Agenturwettbewerb ein. Drei Agenturen haben sich zur Teilnahme am Wettbewerb bereit erklärt.
Auftragswert	Die Ausschreibung vom Februar 2018 erfolgte nach dem Preisaufschlags- und Preisnachlassverfahren und legte ein Kampagnenbudget iHv € 100.000 (brutto) fest. Dieses Budget berücksichtigte auch die Abschlagshonorare iHv jeweils € 1.800 (brutto) für jene Agenturen, die am Wettbewerb teilnahmen und keinen Zuschlag erhielten.

	Die Abteilungsleitung teilte mit, dass die damalige Leiterin des Fachbereiches Marketing der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit die Kalkulation des geschätzten Auftragswertes vornahm.
Kritik - Kalkulation	Der LRH stellt kritisch fest, dass der Fachbereich keine Kalkulationsunterlagen zur Ermittlung des Auftragswertes zur Verfügung stellen konnte. Der für die Ausschreibung ermittelte maximale Auftragswert ist daher nicht nachvollziehbar.
Stellungnahme der Regierung	<i>Die Schätzung des Auftragswertes für die Sensibilisierungskampagne wurde in enger Abstimmung mit der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit vorgenommen und es konnte auf deren Expertise zurückgegriffen werden.</i> <i>Kalkulationen werden künftig, zur besseren Nachvollziehbarkeit, unter Angabe der Leistungspakete, Leistungsstunden und Stundensätze, dokumentiert.</i>
Regierungsbeschluss	Aufgrund des geschätzten Auftragswertes war ein Regierungsbeschluss für die Auftragsvergabe erforderlich. Die Tiroler Landesregierung fasste diesen Beschluss am 6.2.2018.
Auftragsvergabe	Die Auftragsvergabe erfolgte mit Hilfe eines Agenturwettbewerbes („Agenturpitch“). Diesem lag eine detaillierte Themenstellung zu Grunde. Für die Auswahl des Bestbieters diente ein vorab definiertes Bewertungsschema. Dieses umfasste folgende Zuschlagskriterien: • Umsetzung der Vorgaben im Rahmen der Themenstellung, • Kreativität und Klarheit der Botschaft, • Zielgruppenorientierung, • Strategie und Umsetzbarkeit, • Konditionen und Preisgestaltung sowie • Markenaffinität. Die Beurteilung der Kriterien erfolgte mittels Punktevergabe.
Bewertungskommission	Für die Entscheidung über die Leistungsvergabe erfolgte die Installierung einer Bewertungskommission. Im März 2018 erfolgten die Präsentationen der angebotslegenden Agenturen. Der Zuschlag erging am 22.3.2018. Im Rahmen der Beauftragung erfolgte eine Eignungsprüfung der ausgewählten Agentur. Diese musste eine Bankbestätigung zur Beurteilung der finanziellen Lage sowie einen aktuellen Gewerbeschein vorlegen.

Werkvertrag	Der Abschluss des Werkvertrages erfolgte am 17.5.2018. Das vertraglich vereinbarte Honorar iHv € 92.157,65 (brutto) entsprach dem Angebot.
Stellungnahme der Regierung	<i>Es darf klargestellt werden, dass sich die genannte Summe von € 92.157,65 nicht auf die reinen Agenturkosten, sondern auf das gesamte ausgegebene Kampagnenbudget bezieht. Die reinen Agenturkosten betrugen € 9.510,- brutto.</i>
Leistungs- erstellung & Erfolgskontrolle	Die geschuldeten Beratungsleistungen waren entsprechend dem Leistungskatalog des Agenturwettbewerbes bis 30.4.2019 zu erbringen. MitarbeiterInnen der Abteilung Gesellschaft und Arbeit sowie der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit führten Abstimmungen und Freigaben von Arbeitsergebnissen im Sinne einer begleitenden Kontrolle im Rahmen des Realisierungsprozesses durch. Die Umsetzung von Maßnahmen der Sensibilisierungskampagne ist im Verwaltungsakt belegt (z.B. durch Fotos).
Ergebnis	Die Abteilung Gesellschaft und Arbeit dokumentierte per Stichtag 1.4.2019, dass seit Beginn des Sonderprogrammes 98 Anträge eingereicht wurden. Davon wurden 72 Anträge im Jahr 2018 und 26 Anträge im Jahr 2019 gestellt. 33 dieser Anträge konnten bislang positiv entschieden werden, sodass ein Betrag iHv € 47.807,70 bewilligt wurde.
Rechnungslegung	Damit entsprach der Gesamtbetrag der ein Jahr nach Implementierung des Sonderprogrammes bewilligten Förderungszahlungen (Gesamtlaufzeit des Förderprogrammes: 1.4.2018 bis 31.12.2019) lediglich 51 % der Gesamtausgaben für die Sensibilisierungskampagne.
Kritik - Mängel in der Konzeption	Der LRH stellt kritisch fest, dass in Anbetracht des für Werbemaßnahmen eingesetzten Auftragsvolumens eine geringere Nachfrage für das Förderprogramm „Weiterbildungsbonus Tirol“ besteht. Die Zielgruppe des Förderprogrammes konnte auch mit Hilfe einer Sensibilisierungskampagne nicht erreicht werden.
Stellungnahme der Regierung	<i>Die Sensibilisierungskampagne wurde entwickelt und umgesetzt, um nicht nur dem „Weiterbildungsbonus Tirol“ Bekanntheit zu verschaffen, sondern auch um das Thema „Working Poor“ ins allgemeine Bewusstsein zu rücken (siehe die Begründung im Beschluss der Landesregierung vom 06.02.2018; Begleitschreiben FLR Palfrader zur Versendung der Plakate und Folder vom 14.05.2018, AMF-43.2(3)/20.</i> <i>Die neue Förderung richtete sich an gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen, die aufgrund ihrer Lebenssituation in der Regel nicht bildungsaffin sind, sondern für eine Weiterbildung gewonnen werden müssen. Entscheidungen, eine Fortbildung zu absolvieren, werden zudem in der Regel nach einiger Überlegung und daher mittel- und langfristig, viel seltener spontan und kurzfristig getroffen.</i>

All das spiegelt sich in den vom Landesrechnungshof zum Stichtag 01.04.2019 genannten Antragszahlen wider. Mit Stand Juni 2020 sind jedenfalls 297 Anträge eingebracht und Förderungen in der Höhe von knapp € 150.000,- zugesagt worden.

Empfehlung gem. Art. 69 Abs. 4 TLO	Der LRH empfiehlt daher, bei vergleichbaren Projekten die Evaluierung der geplanten Maßnahmen explizit in die Gesamtkonzeption einzubeziehen und geeignete Parameter zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen.
--	--

Stellungnahme der Regierung	<i>Der Landesrechnungshof empfiehlt bei Werbekampagnen für Fördermaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen geeignete Parameter zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen.</i>
--------------------------------	---

Der Erfolg von Werbekampagnen für eine konkrete Fördermaßnahme lässt sich nachvollziehbar an der Zahl der Förderansuchen ermitteln. Damit lässt sich auch die Zielerreichung gut (kurz-, mittel- oder langfristig) messen.

Bei einer Sensibilisierungskampagne, die der Bewusstseinsbildung in Bezug auf eine spezielle Zielgruppe dient, lässt sich ein unmittelbarer Erfolg aber sehr schwer bemessen. In diesem Fall stellt auch die Festlegung von Indikatoren im Vorfeld zur Überprüfung der Zielerreichung eine Herausforderung dar bzw. ist nur bedingt möglich.

Die Rechnungslegung des Gesamthonorars iHv € 92.157,65 (brutto) erfolgte in drei Teilrechnungen (1. Rate am 24.5.2018 iHv € 35.560,68 brutto; 2. Rate am 5.6.2018 iHv € 30.017,47 brutto; 3. Rate am 5.10.2018 iHv € 26.579,50 brutto).

Ausweis	Für die Begleichung dieser Teilrechnungen im Jahr 2018 erfolgte die Mittelbereitstellung durch die Finanzposition 1-787105-7298138 „Zuwendung Projekte Arbeitnehmerförderung“.
---------	--

Bewertung	Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass die Abwicklung der Sensibilisierungskampagne „Aus- und Weiterbildung für Niedrigqualifizierte - Weiterbildungsbonus Tirol“ im Wesentlichen den vergaberechtlichen Vorschriften sowie der amtsinternen „Richtlinie für Direktvergaben“ entspricht. Daher stellt dieses Projekt ein (eingeschränkt) positives Beispiel für die Durchführung einer Leistungsvergabe dar.
-----------	---

5.6. Prozessbegleitung zur „Großen Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005“

Ausgangssituation Die Koalitionspartner vereinbarten im Regierungsprogramm 2013 - 2018 das Tiroler Naturschutzgesetz zu evaluieren.

Der Tiroler Landtag forderte mit Entschlieung vom 7. November 2013 die Tiroler Landesregierung auf, eine Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes vorzubereiten und darin bestimmte (in der Entschlieung angefuhrte Regelungsinhalte) zu prüfen. Der Prozess der Erstellung des Gesetzes sollte partizipativ und transparent unter Einbindung von Stakeholdern wie Umweltorganisationen erfolgen.

Eine Teilnovellierung im Jahr 2014 setzte einzelne Punkte um, allerdings ohne Evaluierungsarbeiten und öffentliche Partizipationsprozesse vorzuschalten.

Steuerungsgruppe Für die weitere Arbeit an einer Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes war ab Juni 2015 eine Steuerungsgruppe eingerichtet, an der das für Naturschutz zuständige Mitglied der Landesregierung und Mitarbeiter seines Büros, die Naturschutzsprecher der Parteien ÖVP und Grüne, der Vorstand der Abteilung Umweltschutz im Amt der Tiroler Landesregierung, der stellvertretende Landesumweltanwalt sowie ein Vertreter des Naturschutzbeirates teilnahmen.

Die Steuerungsgruppe legte u.a. fest, dass für die weitere legistische Arbeit unter Einbindung der Tiroler Bevölkerung die Bedeutung und das Verständnis von und für Natur, Naturnutzung und Naturschutz erhoben werden sollte. Weiters legte sie die Bestellung einer „externen Prozessbegleitung“ fest und formulierte ein Leistungsprofil und einen zeitlichen Ablauf.

Kritik - keine Begründung für Beauftragung Der LRH stellt kritisch fest, dass eine explizite Begründung für die Beauftragung eines externen Unternehmens fehlte.

Stellungnahme der Regierung *Zur Kritik des Landesrechnungshofes, dass eine explizite Begründung für die Beauftragung eines externen Unternehmens von Seiten der eingerichteten Steuerungsgruppe fehle, darf Folgendes festgehalten werden:*

Im Protokoll zur 1. Steuerungsgruppensitzung vom 23.06.2015 findet sich zwar keine ausdrückliche Begründung für die Notwendigkeit einer externen Beauftragung, die im Protokoll und im Landtagsbeschluss 421/13 enthaltene Beschreibung des geplanten umfangreichen öffentlich-partizipativen Prozesses (Umfragen, Landtagsenquete, BürgerInnenbeteiligung, Befassung von Stakeholdern, etc. in Abhängigkeit vom Prozessdesign der externen Prozessbegleitung) zur Erhebung von messbaren und objektivierbaren Daten und zur daran anschließenden Evaluierung des Begriffes „Natur“, „Naturnutzung“ und

	<i>„Naturschutz“, auf deren Grundlage eine mögliche Erweiterung bzw. Änderung von § 1 des Tiroler Naturschutzgesetzes erfolgen sollte, lässt jedoch zweifelsfrei erkennen, dass die Durchführung eines solchen breit aufgestellten Prozesses mit den vorhandenen eigenen personellen Ressourcen nicht möglich gewesen wäre. Schlüssig lässt sich daher aus dem Protokollinhalt erkennen, dass für dieses Prozedere eine externe Unterstützung notwendig war.</i>
Einladung zur Angebotslegung	Das für Naturschutz zuständige Mitglied der Landesregierung lud im August 2015 fünf Unternehmen ein, ein Angebot für eine Prozessbegleitung zur „Großen Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005“ zu legen. Der Leistungsumfang war detailliert beschrieben, ein Teil der ausgeschriebenen Leistung umfasste die Erstellung eines bundesländerübergreifenden Rechtsvergleiches der Naturschutzgesetze der Länder.
Kritik - Auslagerung von Kernaufgaben	Der LRH stellt kritisch fest, dass ein „bundesländerübergreifender Rechtsvergleich“ der Naturschutzgesetze zu den Kernaufgaben der Verwaltung zählt. Für diese legislativen Arbeiten sollten nach Ansicht des LRH personelle Ressourcen des Amtes eingesetzt werden sollten.
Stellungnahme der Regierung	<i>Zur Kritik, dass ein „bundesländerübergreifender Rechtsvergleich“ der Naturschutzgesetze zu den Kernaufgaben der Verwaltung zähle und für diese legislativen Arbeiten nach Ansicht des Landesrechnungshofes personelle Ressourcen des Amtes der Landesregierung eingesetzt werden sollten, wird angemerkt:</i> <i>Um die Phase 1 des Novellierungsprozesses (Öffentlichkeitsbeteiligung und Vorarbeiten für die nachfolgende legislative Umsetzung) möglichst zügig durchführen und zeitnah mit der eigentlichen legislativen Umsetzung beginnen zu können, wurde die Erarbeitung des Rechtsvergleiches auf Empfehlung der externen Prozessbegleitung ausgelagert.</i>
Auftragswert	Der in der Einladung zur unverbindlichen Angebotslegung angegebene geschätzte Auftragswert betrug max. € 50.000.
Kritik - Auftragswert nicht nachvollziehbar	Der LRH stellt kritisch fest, dass eine nachvollziehbare Kalkulationsgrundlage für die Festlegung der Höhe des geschätzten Auftragswerts fehlte.
Stellungnahme der Regierung	<i>Der Kritik, dass eine nachvollziehbare Kalkulationsgrundlage für die Festlegung der Höhe des geschätzten Auftragswertes fehle, wird in Zukunft entsprochen.</i>
Direktvergabe - Auswahl des Unternehmens	Aus den drei eingereichten Angeboten wurde ein Bieter als Billigstbieter ermittelt. Die Entscheidung war in einem Aktenvermerk der Steuerungsgruppe über die Direktvergabe festgehalten.

Das Honorar lt. Angebot betrug netto € 45.580,84 (brutto € 54.697). Das Angebot enthielt eine Auflistung der einzelnen Teilleistungen mit der Angabe des geplanten Stundenausmaßes. Aus den -je nach eingesetztem Personal - unterschiedlichen Stundensätzen errechnete sich das Gesamthonorar. Die geplanten Workshops waren mit einem Pauschalhonorar von jeweils € 1.000 pro Person kalkuliert. Die Nebenkosten beliefen sich auf 7 % der Gesamtsumme.

Beauftragung Im November 2015 beauftragte das für Naturschutz zuständige Mitglied der Landesregierung schriftlich dieses Unternehmen mit der angebotenen Leistung und der Auftragssumme iHv von € 54.697 (brutto). Aus dem Verwaltungsakt ergibt sich, dass der Auftragnehmer in der Folge mit der Leistungserbringung begann.

Beschluss der Landesregierung Am 31. Mai 2016 beschloss die Tiroler Landesregierung unter Bezugnahme auf die EntschlieÙung des Tiroler Landtages sowie des Regierungsprogrammes, diesen Auftragnehmer mit der Prozessbegleitung zur „GroÙen Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005“ zu beauftragen.

Kritik - Regierungsbeschluss nach Auftragsvergabe Der LRH stellt kritisch fest, dass die Tiroler Landesregierung den für Auftragsvergaben über € 40.000 erforderlichen Kollegialbeschluss erst nach Vertragsabschluss und der überwiegenden Leistungserbringung durch den Auftragnehmer fasste.

Stellungnahme der Regierung *Auch die Kritik, dass die Tiroler Landesregierung den für Auftragsvergaben über € 40.000,- erforderlichen Kollegialbeschluss erst nach Vertragsabschluss und der überwiegenden Leistungserbringung durch den Auftragnehmer fasste, wird in Hinkunft berücksichtigt.*

Werkvertrag Der im Juni 2016 unterzeichnete schriftliche Werkvertrag zwischen dem Land Tirol und dem Auftragnehmer enthielt - entsprechend den Vorgaben der Ausschreibung - eine Beschreibung des geplanten Prozesses der Novellierung sowie der Aufgabenstellung an die externe Prozessbegleitung.

Die erste Phase war im Wesentlichen für die Erhebung von messbaren und objektivierbaren Daten im Zuge eines öffentlich-partizipativen Prozesses und daran anschließend die Evaluierung des Begriffes „Natur“, „Naturnutzung“ und „Naturschutz“ vorgesehen. Auf dieser Grundlage sollte eine mögliche Erweiterung bzw. Änderung der Zielbestimmungen des § 1 des TNSchG²⁰ erfolgen.

Die Anforderungen und Aufgabenstellung an die externe Prozessbegleitung waren folgendermaßen beschrieben:

- Prozessentwicklung und Begleitung, Moderation,
- Ausarbeitung eines rechtlichen Vergleiches der verschiedenen Landesgesetze und Herausarbeitung ihrer Stärken und Schwächen,

²⁰ Naturschutzgesetz 2005 - TNSchG 2005, LGBl. Nr. 26/2005 idgF.

- Konzeption und Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung und
- eine abschließende fachliche Analyse und Synthese nach Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung.

In der zweiten Phase sollten legislative Anpassungen des TNSchG 2005 erfolgen. Dabei waren folgende Leistungen der externen Prozessbegleitung vereinbart:

- Professionelle Moderationstätigkeit im Rahmen eines umfassenden Beteiligungsformates für die Tiroler Bevölkerung;
- vollständige Konzeption und Umsetzung eines umfassenden Prozessdesigns in enger Zusammenarbeit mit der Steuerungsgruppe als Projektleitung. Das Prozessdesign umfasst die öffentliche Partizipation der Tiroler Bevölkerung;
- Durchführung der konzeptionierten Formate einer Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Unterstützung der Steuerungsgruppe sowie Moderation der koalitionsären Abstimmung;
- Erstellung eines bundesländerübergreifenden Rechtsvergleiches der Naturschutzgesetze der Länder. Ein derartiger Rechtsvergleich ist so auszuarbeiten, dass er als Vorbereitung für die legislativen Arbeiten in Phase zwei, um auf etwaige Unterschiede (Vor- und Nachteile) der einzelnen Landesgesetze Bezug nehmen zu können und ihre Umsetzbarkeit für das TNSchG zu überprüfen, verwendet werden kann.

Der Endbericht sollte bis 30.6.2016 erstellt werden, der Projektabschluss war - fakultativ nach Durchführung eines Diskussionsforums - mit Ende Oktober 2016 terminisiert.

Im Werkvertrag war infolge einer Erweiterung der Leistungsinhalte und einer Anpassung des Leistungszeitraums ein im Vergleich zum Angebot höheres Honorar vereinbart. Aufgrund von zwei zusätzlichen „Koordinationsgesprächen“ zu je € 2.000 netto sowie weiteren zusätzlichen „Koordinationsleistungen“ für Mai, Juni und September zu pauschal € 4.270,32 netto erhöhte sich das Honorar einschließlich der 7 %igen Nebenkostenpauschale auf insgesamt € 54.430 netto (€ 65.316 brutto).

Die Bezahlung war in zwei Teilbeträgen vereinbart. Die erste Teilzahlung betraf die bis 30.6.2016, die zweite Teilzahlung die bis 31.10.2016 erbrachten Leistungen.

Leistungs- erbringung	Das Unternehmen erbrachte einen Großteil der im Vertrag vereinbarten Leistungen bereits vor dem Regierungsbeschluss vom 31. Mai 2016. So fanden im Zeitraum zwischen November 2015 und Ende März 2016 fünf Workshops statt. In einem E-Mail vom 25. April 2016 teilte das Unternehmen mit, dass es derzeit am Entwurf für den Endbericht arbeite und diesen Anfang Mai 2016 übermitteln werde. Der Endbericht datierte schließlich vom September 2016. Die erste Teilrechnung vom Juni 2016 umfasste rd. 90 % des abgerechneten Gesamthonorars iHv € 63.183,79 brutto.
Wirkung - keine Große Novelle	Die geplante „Große Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005“ ist bis Herbst 2019 nicht erfolgt. Eine Begründung dafür ist dem Verwaltungsakt nicht zu entnehmen. Damit kam es auch zu keiner „Verwertung“ der Leistungen des externen Unternehmens.
Stellungnahme der Regierung	<i>Eine große Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005 erfolgte nach Abschluss der Beratungsleistung nicht, weil sich als Kernergebnis herausgestellt hat, dass das bestehende Tiroler Naturschutzgesetz 2005 insgesamt ein fortschrittliches Instrument ist, das auch den aktuellen Bedürfnissen gerecht wird.</i>
Ausweis	Die Mittelbereitstellung erfolgte über die Finanzposition 1-520208-7280000 „Entgelte für sonstige Leistungen vom Unternehmungen“.

5.7. Erstellung eines Konzepts für eine museale Nutzung des Pflegehauses Anras

Ausgangssituation	Das unter Denkmalschutz stehende Pflegehaus Anras (ehemals fürstbischöflich Brixnerisches Pflegerschaftsgerichtshaus) steht im Eigentum einer im Jahr 1990 gegründeten GmbH (Geschäftszweig: Pflege und Erhaltung von Kunst- und Kulturdenkmälern in Österreich), deren Alleingesellschafter eine Stiftung mit Sitz in München ist. Die gegenständliche Prüfung des LRH umfasst die Beauftragung und Abwicklung von externen Beratungsleistungen betreffend das Pflegehaus Anras beginnend im Jahr 2014 sowie die weitere Entwicklung - insbesondere unter dem Aspekt der inhaltlichen Umsetzung der Ergebnisse der externen Beratungsleistungen. Ende des Jahres 2019 lagen dazu zwei Regierungsbeschlüsse über eine Landesförderung, eine Fördervereinbarung zwischen dem Land Tirol und der Eigentümerin iHv € 696.000 sowie ein Beschluss des Kuratoriums der Landesgedächtnisstiftung über eine Förderung iHv € 450.000 an die Gemeinde Anras (ebenefalls für das Pflegehaus Anras) vor.
-------------------	---

Vorgeschichte	Die GmbH kaufte im Jahr 1991 zu zwei Dritteln das Pflegehaus Anras und restaurierte es in der Folge. Das Land Tirol leistete hierzu einen Finanzierungszuschuss in Form einer Mietvorauszahlung, der eine schriftliche Vereinbarung (Mietvertrag) vom April 1992 zwischen der Eigentümerin und dem Land Tirol zugrunde lag. Ab April 1996 überließ das Land Tirol auf der Grundlage eines Untermietvertrages die angemieteten Grundstücke und Räumlichkeiten des Pflegehauses Anras der Gemeinde Anras. Der Mietzins der Gemeinde Anras betrug rd. 3 % des Bestandzinses, den das Land Tirol entrichtete. Das Gebäude wurde seit Abschluss der Generalsanierung Mitte der 1990iger Jahre museal genutzt.
Beendigung Bestandverhältnis	Das Bestandverhältnis zwischen dem Land Tirol und der Eigentümerin war auf unbestimmte Zeit abgeschlossen und konnte unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von zwei Jahren zum 31. Dezember jeden Jahres aufgekündigt werden. Der Vertrag enthielt einen Kündigungsverzicht des Landes Tirol auf die Dauer von 20 Jahren, sohin bis zum 31.12.2012. Das Land Tirol kündigte das Mietverhältnis zum 31.12.2013, die Mietzahlungen des Landes Tirol endeten somit Ende des Jahres 2015. Im Jahr 2014 wurde der Museumsbetrieb eingestellt. Die Eigentümerin hatte zwischenzeitlich das letzte Drittel des Pflegehauses erworben.
Weitere Überlegungen	In den Verwaltungsakten sind die sich über Jahre erstreckenden Überlegungen zu künftigen Nutzungsmöglichkeiten des Pflegehauses Anras (allenfalls auch durch die Gemeinde Anras in Form einer Übersiedlung der Gemeindeverwaltung, Neukonzeption einer musealen Nutzung) sowie zur Durchführung und Finanzierung von Renovierungs- und Adaptierungsarbeiten einschließlich der Bereitstellung von Landesmitteln dokumentiert.
Beteiligte Personen und Institutionen	Demnach waren in die Gespräche neben dem Vertreter der Stiftung im Wesentlichen der Landeshauptmann, das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung, mehrere Abteilungen der Landesverwaltung (Abteilungen Kultur, Justizariat, Hochbau), die Gemeinde Anras, der „Museumsverein“ von Anras, das Bundesdenkmalamt sowie die Landesgedächtnisstiftung involviert.
Fortsetzung des Mietverhältnisses	Die Eigentümerin wollte, dass das Land Tirol das Bestandverhältnis fortsetzt. Das Land Tirol entgegnete diesem Ansinnen, dass die Anmietung eines Gebäudes durch das Land Tirol, das in der Folge aber nicht vom Land Tirol genutzt wird, dem Gebot einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebahrung widerspricht.

Darüber hinaus stünde die - immer wieder diskutierte - Variante einer Untervermietung des Gebäudes durch das Land Tirol an die Gemeinde Anras für ihr Gemeindeamt zu einem deutlich niedrigeren Entgelt als dem Hauptmietzins in Widerspruch zum Grundsatz des Finanzausgleichs, wonach jede Gebietskörperschaft ihren Amtsaufwand selbst zu tragen hat.

Möglichkeiten zur Bereitstellung von Landesmitteln

Als grundsätzliche Möglichkeit Landesmittel bereitzustellen, hat das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung der Eigentümerin des Pflegehauses Anras bereits im Jahr 2012 einen einmaligen Investitionszuschuss für einen Umbau des Pflegehauses sowie Subventionen aus dem Kulturbudget für den Betrieb einer musealen Einrichtung in Aussicht gestellt.

Möglichkeiten zur Nutzung des Pflegehauses

Die künftige museale Nutzung des Pflegehauses Anras stand allerdings nicht eindeutig fest. So sprach sich die Abteilung Kultur in einem Schreiben vom April 2014 an das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung gegen ein Museum im Pflegehaus Anras aus und begründete dies im Wesentlichen mit zwei Argumenten:

Die Gegebenheiten des Gebäudes (mehrere hundert Quadratmeter Nutzfläche auf zahlreichen Stockwerken und Zwischenstockwerken) würden eine Nutzung als Museum schwierig machen und erhebliche Betriebskosten verursachen, zudem seien keine relevanten Publikumszahlen zu erreichen, sodass „Aufwand und Nutzen in keinem begründbaren Verhältnis“ stünden. Darüber hinaus wurde auf die „Beispielswirkung“ verwiesen, da es nicht möglich sei, zahlreiche sonstige denkmalgeschützte Bauten im nicht öffentlichen Besitz „durch öffentlich finanzierte kulturelle Nutzungen am Leben zu erhalten.“ Das Land Tirol müsse den Eigentümer dieses Objekts so behandeln wie jeden anderen Eigentümer eines denkmalgeschützten Objektes.

Auftrag an die Abteilung Kultur

Trotz dieser Stellungnahme beauftragte das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung - unter Bezugnahme auf eine Zusage des Landeshauptmanns an den Geschäftsführer der Eigentümerin - im Mai 2014 die Abteilung Kultur ein Konzept für eine museale Nutzung des Pflegehauses Anras zu erstellen. Die Abteilung Kultur wies darauf hin, dass sie aufgrund ihrer „beschränkten zeitlichen und fachlichen Kapazitäten“ diesen Auftrag auslagern müsse.“

Kritik - fehlende Begründung für Auftrag zur Konzepterstellung

Der LRH stellt kritisch fest, dass keine Überlegungen dokumentiert waren, aus welchen Gründen die Abteilung Kultur und in der Folge externe Gutachter trotz der bereits abgegebenen negativen Stellungnahme der Abteilung Kultur mit der Erstellung eines Konzepts für eine museale Nutzung des Pflegehauses Anras beauftragt wurden.

Anforderungen für Auftragsvergabe	Die inhaltlichen Anforderungen für die Vergabe dieser Beratungsleistung formulierte die Abteilung Kultur in einem E-Mail vom Juni 2014 an ein Unternehmen für Museumsberatung. Darin ersuchte sie um Erstellung eines Angebotes für eine „Expertise zur künftigen Nutzung“ des Pflegehauses Anras und gab dazu auch konkrete und umfassende Vorgaben für die Inhalte des Angebots. Insbesondere sollte die Expertise Überlegungen und Beurteilungen zu folgenden Themen umfassen: • die grundsätzliche Eignung des Pflegehauses für kulturelle, insbesondere museale Nutzungen einschließlich der thematischen Ausrichtung und Machart einer musealen Nutzung sowie möglicher Alternativen zur musealen Nutzung, jeweils inklusive einer Betriebsstruktur und einer Grobkostenschätzung; • notwendige bauliche und technische Sanierungs- und Adaptierungsmaßnahmen mit Grobkostenschätzung (ohne Baukosten); • die Einbindung von Beteiligten sowie sonstiger Experten; • ein Zeitplan und • die Kosten für die angefragte Expertise.
Aufforderung zur Angebotslegung	Die Abteilung Kultur informierte das Büro des zuständigen Mitglieds der Landesregierung, dass sie vier in Frage kommende Beratungsunternehmen zur Angebotslegung eingeladen habe. Im Akt der Abteilung Kultur ist allerdings ein derartiges Anschreiben nur an das erwähnte Unternehmen für Museumsberatung vorhanden. Ob dieses Unternehmen ein Angebot übermittelte und ob diese Ausschreibung auch anderen Anbietern zugegangen ist sowie welche Angebote insgesamt eingereicht wurden, ist im Akt der Abteilung Kultur nicht dokumentiert.
Angebot	Im November 2014 legte eine Arbeitsgemeinschaft (Arge) aus zwei Unternehmen - ein Unternehmen für „Architektur und Stadtplanung“ sowie ein Unternehmen für „Projekte für Museum und Bildung“ - ein Angebot. Dieses Angebot enthielt eine Gliederung der Leistungen der Anbieter in zwei Stufen (im Sinne einer zeitlichen Abfolge). Beide Stufen umfassten jeweils die Beschreibung von Teilleistungen entsprechend der oben angeführten Themenstellungen einschließlich des geplanten Zeitaufwands. Aus dem angeführten Tagsatz (€ 560 netto) errechnete sich das Honorar iHv € 14.000 für die Stufe 1 und € 21.840 für die Stufe 2. Einschließlich der in Ansatz gebrachten Spesen iHv € 1.600 ergab sich eine Gesamtsumme von € 37.440 netto (€ 44.928 brutto). Eine für das Vorhaben eingerichtete Arbeitsgruppe bestehend aus mehreren MitarbeiterInnen des Amtes der Landesregierung, dem Bürgermeister der Gemeinde Anras sowie Vertretern des Bundesdenkmalamtes und der privaten Stiftung „stimmte der Beauftragung dieser Arge zu.“

Kritik - mangelhafte Dokumentation	Der LRH stellt kritisch fest, dass der Auswahlprozess für die Beauftragung nur unvollständig dokumentiert und somit nicht transparent nachvollziehbar war.
Werkverträge	Ein Regierungsbeschluss zur Beauftragung erfolgte nicht, vielmehr schloss das Land Tirol im Jänner 2015 zwei Werkverträge ab, deren Auftragswert jeweils unter € 40.000 lagen. Der Vertrag mit dem Unternehmen für „Projekte für Museum und Bildung“ umfasste die angebotenen Leistungen der Stufe 1 und somit eine „Bedarfserhebung zum Nutzungskonzept“ mit einem Honorar einschließlich Spesen iHv € 15.300 netto. Als Erfüllungstermin war der 2.3.2015 vereinbart. Der Vertrag mit dem Unternehmen für „Architektur und Stadtplanung“ umfasste die angebotenen Leistungen der Stufe 2, somit die „Konzeptentwicklung für die Nutzung“ mit einem Honorar einschließlich Spesen iHv € 22.140 netto. Erfüllungstermin war der 30.6.2015. Die Rechnungslegung und Überweisung des Honorars an beide Auftragnehmer sollte zu 30 % nach Vertragsabschluss und zu 70 % nach Übergabe des schriftlichen Berichtes erfolgen.
Erweiterung des Werkvertrages	Im Februar 2015 legte die Arge ein zusätzliches Angebot zur Erarbeitung eines „Planarchivs“ für das Pflegehaus Anras mit einem Honorar iHv € 3.920 netto. Seitens der Abteilung Kultur erfolgte im April 2015 eine schriftliche Zusage. Im Dezember 2015 wurden die Unterlagen zum Planarchiv vorgelegt und das Honorar bezahlt.
Ausweis	Die angeführten Zahlungen erfolgten aus der Finanzposition 1-3600009-7280000 „Sonstige Leistungen“.
Kritik - Kulturförderung ohne Grundlage	Der LRH kritisiert bei den gegenständlichen Verträgen, dass das Land Tirol die Kosten für die Erstellung eines Nutzungskonzepts für ein in privatem Eigentum stehendes denkmalgeschütztes Gebäude finanzierte. Eine derartige „Kulturförderung“ ist in den entsprechenden Richtlinien nicht vorgesehen und widerspricht dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.
Leistungserbringung - Nutzungskonzept 2015	Die Auftragnehmer stellten im März 2015 hinsichtlich einer möglichen Weiterführung des Pflegehauses Anras als Museum massive Mängel fest, insbesondere das Fehlen einer relevanten Sammlung, „keine breiter zu ortende Dringlichkeit, die eigene oder eine andere Geschichte museal zu erzählen“ sowie das Fehlen einer museologischen Expertise.

Das der Abteilung Kultur im Juli 2015 vorgelegte „Nutzungskonzept“ Pflughof Anras sah das Gebäude als solches als „zentrales museales Objekt“. Die Umsetzung einer reinen musealen Nutzung wurde aber ausdrücklich nicht empfohlen, vielmehr „Mischformen“ der Nutzung, die ihren Fokus nicht auf die Ausstellungstätigkeit (sei es permanent oder in Wechselausstellungen) oder die Sammeltätigkeit legen sollten.

Das Nutzungskonzept führte zwei Varianten für eine mögliche Nutzung aus: Variante 1 sah ein „Kompetenzzentrum für Dokumentation, Erforschung und Weiterentwicklung des ländlichen Raums“ vor, Variante 2 die Einrichtung eines Kompetenzzentrums für Archivierung, Digitalisierung und Fotografie durch den Verein „Tiroler Archiv für photographische Kunst und Dokumentation“ (TAP).

Die Abteilung Kultur beurteilte im Zuge der Übermittlung der Studie an den Landeshauptmann sowie an das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung im August 2015 die beiden Varianten als „gut recherchiert und als in diesem Haus gut untergebracht“ und gab der Variante 2 in Hinblick auf ihr Potenzial für die kulturelle Entwicklung Tirols den Vorzug.

In der Folge fanden mehrere Besprechungen (idR auf Initiative der Abteilung Kultur) statt, in denen diverse „museale“ Nutzungsmöglichkeiten sowie die teilweise Nutzung des Gebäudes durch die Gemeinde Anras thematisiert wurden.

Weitere Aufträge Im Juli 2017 erteilte die Abteilung Hochbau über „Auftrag“ des Landeshauptmanns in Zusammenhang mit der Sanierung des Pflughauses Anras folgende weitere Aufträge an externe Unternehmen:

- an ein Unternehmen für die statisch konstruktive Bearbeitung (Auftragswert € 5.950 netto),
- an ein Unternehmen für Vermessungsarbeiten (Bestandsplanerstellung, Auftragswert € 16.873 netto) sowie
- an das Unternehmen für Architektur und Stadtplanung, welches das Nutzungskonzept 2015 (mit-)erarbeitet hatte, zur Erstellung einer Machbarkeitsstudie (Auftragswert € 29.636 netto).

Kritik - fehlende Angebote Der LRH kritisiert, dass in den Verwaltungsakten ein Angebot für den Auftrag an das Unternehmen für Architektur und Stadtplanung fehlte. Somit waren weder die Inhalte des Auftrages, insbesondere welche Fragestellungen über das vorliegende Gutachten 2015 hinausgingen, noch die Grundlagen für die Festsetzung des Honorars nachvollziehbar dokumentiert.

Das Angebot des Unternehmens für die statisch konstruktive Bearbeitung vom April 2016 richtete sich an das Unternehmen für Architektur und Stadtplanung, das Angebot des Unternehmens für Vermessungsarbeiten vom Februar 2015 an die Eigentümerin. Die Abteilung Kultur übermittelte diese Angebote im Juni 2017 an die Abteilung Hochbau, die auch die entsprechenden Aufträge erteilte. Eine Prüfung der Angebote war in den Akten nicht dokumentiert.

Machbarkeits-
studie 2017

Die im November 2017 vorgelegte „Machbarkeitsstudie“ ging von folgenden möglichen Kooperationspartnern für die künftige Nutzung aus:

- die Gemeinde Anras, die das erste und zweite Obergeschoss sowie das Dachgeschoss anmieten würde,
- der Verein TAP,
- eine museale Einrichtung aus der Umgebung,
- ein privates Unternehmen zur Durchführung von Events, Workshops und Seminaren.

Die Studie enthielt Beschreibungen und Nutzungsvorschläge für die einzelnen Gebäudeteile (Geschosse) sowie für jedes Geschoss eine Auflistung diverser baulicher Maßnahmen einschließlich der dafür geschätzten Kosten. Die Kostenschätzung war gegliedert in Kosten für „Rohbau“, „Technik“, „Ausbau“ und „Einrichtung“.

Die folgende Übersicht enthält - bezogen auf die einzelnen Gebäudeteile - eine zusammengefasste Darstellung der Nutzungsvorschläge und der geschätzten Sanierungskosten:

- Keller: Unterbringung eines Teils des Glasplatten-Archives des TAP; Einbau einer Klimakammer;
Kosten: € 150.000
- Erdgeschoss: Büro-und Veranstaltungsräume;
für privates Unternehmen als Untermieter, auch Büro für TAP;
Kosten: € 345.700
- erstes Obergeschoss: Gemeindeverwaltung Anras;
Kosten: € 393.100
- zweites Obergeschoss: repräsentative „prunkvolle“ erzbischöfliche Wohn-Räume, ohne besondere Adaptierungen „museumsreif“, dem allgemeinen Publikum zugänglich mit Führungen und Sonderausstellungen, Mitbenutzung im Seminarbetrieb und bei Veranstaltungen möglich;
Kosten: € 286.500
- Dachgeschoss: keine spezifische Nutzung; nur „begrenzte“ Eignung für Veranstaltungen;
Kosten: € 20.000

Gesamtkosten für Renovierung Unter Hinzurechnung einer Reserve von 15 % und eines Honorars von 25 % sowie der Mehrwertsteuer ergaben sich Gesamtkosten für die „Sanierung und Nutzbarmachung“ des Pflegehauses iHv rd. 2,06 Mio. € brutto.

Die Frage der Finanzierung dieser Kosten iHv rd. 2 Mio. € war in der Folge Gegenstand weiterer Besprechungen und Verhandlungen.

Beschlüsse über Förderungen Letztlich erfolgten in den Jahren 2018 und 2019 die formellen Beschlüsse über Förderungen für das Pflegehaus Anras:

- Beschlüsse der Landesregierung im September 2018 sowie im November 2019 über eine Förderung an die Eigentümerin iHv € 696.000 und
- Beschluss des Kuratoriums der Landesgedächtnisstiftung im Oktober 2019 über eine Subvention iHv € 450.000 an die Gemeinde Anras.

Die Landesregierung beschloss am 5.9.2018 im Rahmen des „Kulturinvestitionspakets Osttirol 2018-2022“ einen einmaligen Investitionszuschuss an die Eigentümerin iHv maximal € 696.000 für die „Renovierung und Revitalisierung des Pflegehauses Anras“. Die Zahlungs- und Abrechnungsmodalitäten sollten in einer gesonderten Fördervereinbarung festgelegt werden. Der Tiroler Landtag genehmigte diesen Regierungsbeschluss in der Sitzung vom 3.10.2018.

Der Förderantrag der Eigentümerin langte am 13.11.2019 in der Abteilung Kultur ein. Beigeschlossen war die Machbarkeitsstudie vom 9.9.2019, die im Wesentlichen mit der Machbarkeitsstudie 2017 übereinstimmte.

Im Förderverfahren war das Unternehmen für Architektur und Stadtplanung, welches das Nutzungskonzept 2015 sowie die Machbarkeitsstudie 2017 erstellt hatte, mehrfach als Vertreter des Geschäftsführers der Eigentümerin direkter Ansprechpartner für die Abteilungen des Amtes der Landesregierung.

Mit Regierungsbeschluss vom 19.11.2019 stimmte die Tiroler Landesregierung dem Abschluss einer Fördervereinbarung zwischen dem Land Tirol und der Eigentümerin zur Sanierung des Pflegehauses Anras zu. Die Fördervereinbarung wurde von beiden Vertragspartnern im Dezember 2019 unterzeichnet.

Das Kuratorium der Landesgedächtnisstiftung beschloss in der Sitzung am 21.10.2019 für das Projekt „Pflegehaus Anras - kulturelle und museale Betreuung“ eine Subvention iHv € 450.000 an die Gemeinde Anras.

Der LRH prüfte diese Beschlüsse sowie das Förderverfahren unter dem Aspekt der Umsetzung der Ergebnisse der externen Gutachten (Nutzung des Gebäudes, Nachvollziehbarkeit der Entscheidung über die Höhe der zur Verfügung gestellten Landesmittel).

Grundlagen für Förderungen Grundlage für die Landesförderung war das Gesetz vom 5. Mai 2010 über die Förderung der Kultur in Tirol (Tiroler Kulturförderungsgesetz 2010), das als Ziele der Kulturförderung u.a. die „Bewahrung und die Erschließung des kulturellen Erbes“ sowie die „Förderung des allgemeinen Zugangs zu kulturellen Veranstaltungen und Einrichtungen“ normierte und auch Förderungen im Bereich „Denkmalpflege“ vorsieht. Demnach fördert das Land Tirol über die Abteilung Kultur Vorhaben betreffend das „baukulturelle Erbe - Denkmalschutz“, unter den Voraussetzungen einer fachlichen Betreuung durch das Bundesdenkmalamt sowie des Vorliegens eines „denkmalpflegerischen Mehraufwands“. Auch die Restaurierung von Profanbauten ist förderbar.

Die Landesgedächtnisstiftung stellt entsprechend den für sie maßgeblichen Bestimmungen²¹ Geldmittel an juristische Personen als Träger von Privatrechten zur Verfügung, die eine Leistung erbringen, welche „im öffentlichen Interesse“ ist. Gefördert werden können Restaurierungsmaßnahmen von kulturhistorisch bedeutsamen Profanbauten, die sich im öffentlichen Besitz befinden und/oder „öffentlich genutzt“ werden. Die jährlichen Beiträge zur Landesgedächtnisstiftung werden zu je 50 % von den Gemeinden und dem Land Tirol geleistet.

Künftige Nutzung des Pflegehauses Anras Um den angeführten Zielsetzungen für die Landesförderung zu entsprechen, enthielten der Regierungsbeschluss vom 19.11.2019 sowie die Fördervereinbarung betreffend die Zurverfügungstellung der Landesmittel an die Eigentümerin, die Verpflichtung der Eigentümerin als Fördernehmerin, das Pflegehaus Anras als Förderobjekt „überwiegend für öffentliche und kulturelle Zwecke zur Verfügung zu stellen.“

Der Beschluss des Kuratoriums für die Förderung der Landesgedächtnisstiftung an die Gemeinde Anras setzte den Abschluss einer Vereinbarung zwischen der Landesgedächtnisstiftung als Fördergeberin und der Gemeinde Anras als Förderempfängerin und die „kulturelle und museale Bespielung des zweiten Obergeschosses sowie des Dachgeschosses“ im Pflegehaus Anras voraus.

Der Regierungsbeschluss vom 19.11.2019 bezog sich auf diesen Beschluss des Kuratoriums der Landesgedächtnisstiftung und legte fest, dass dessen Umsetzung eine weitere Voraussetzung für die Förderung des Landes sei.

Neben den nur allgemein formulierten Vorgaben zur künftigen Nutzung des Pflegehauses Anras beriefen sich die Regierungsbeschlüsse vom 5.9.2018 und vom 19.11.2019 auch auf die Machbarkeitsstudie vom November 2017 und wiederholten, dass im ersten Obergeschoss das Gemeindeamt Anras untergebracht werden sollte.

²¹ Tiroler Landesgedächtnisstiftungsgesetz, LGBL. Nr. 37/2019; allgemeine Richtlinie der Landesgedächtnisstiftung; Vergaberichtlinie - Erhaltung des kulturellen Erbes in Tirol

Die Nutzung der Räume im Erdgeschoß und im zweiten Obergeschoß wurde hingegen nicht näher konkretisiert. Der Regierungsbeschluss vom 5.9.2018 legte nur fest, dass diese Räume „dem allgemeinen Publikum mit Führungen und Sonderausstellungen zugänglich gehalten“ werden sollen. Hinsichtlich der Nutzung des Erdgeschosses stand diese Formulierung allerdings in Widerspruch zur Machbarkeitsstudie, die für das Erdgeschoss „Büro- und Veranstaltungsräume“ (Fassung 2017) oder „Appartements“ (Fassung 2019) vorsah. Bei diesen Nutzungsvarianten handelt es sich nicht um „öffentliche und kulturelle Zwecke“, für die das Pflegehaus Anras lt. Fördervoraussetzung „überwiegend“ zur Verfügung zu stellen war.

Die Nutzung des Kellers, insbesondere die in der Machbarkeitsstudie 2017 genannte Unterbringung eines Teils des Glasplatten-Archives des TAP, fand in den Regierungsbeschlüssen keine Erwähnung.

Kritik -
keine tauglichen
Fördervoraus-
setzungen

Der LRH stellt dazu kritisch fest, dass in den genannten Beschlüssen klare Vorgaben fehlten, in welcher Form die geforderte museale oder sonstige kulturelle Nutzung erfolgen sollte. Die allgemein gehaltenen vagen Formulierungen waren nach Ansicht des LRH als überprüfbare Voraussetzung zur Förderzahlung nicht geeignet.

Darüber hinaus ergab sich folgender Widerspruch zur Fachexpertise der Abteilung Kultur sowie zu den Ergebnissen des externen Gutachters: Nach deren Kernaussage sollte der Schwerpunkt der Nutzung nicht auf einer Ausstellungstätigkeit oder Sammeltätigkeit liegen. Die Gründe, die gegen eine museale Nutzung sprachen, waren in der Expertise der Abteilung Kultur sowie im Nutzungskonzept 2015 schlüssig dargelegt.

In den Entscheidungen der Landesregierung sowie des Kuratoriums der Landesgedächtnisstiftung über die Zurverfügungstellung der Mittel fehlte eine Begründung, wie die Argumente der Fachexpertisen widerlegt werden könnten und eine kulturelle/museale Nutzung sinnvoll erfolgen und sichergestellt werden sollte. Es fehlten auch Aussagen dazu, für welche „öffentlichen Zwecke“ das Förderobjekt überwiegend zur Verfügung gestellt werden sollte. Zudem ignorierte die Förderentscheidung den aufgezeigten Widerspruch in Zusammenhang mit der Nutzung des Erdgeschosses.

Weiters stellt der LRH kritisch fest, dass die Abteilung Kultur zwar mehrfach den Landeshauptmann sowie das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung über die diversen Vorstellungen zur künftigen Nutzung des Pflegehauses Anras informierte und Fragen zur weiteren Vorgangsweise stellte, Antworten dazu waren in den Verwaltungsakten jedoch nicht dokumentiert. Die Entscheidungen auf „politischer Ebene“ waren damit nicht schlüssig nachvollziehbar.

Festlegung der Förderhöhe	Mit Regierungsbeschluss vom 5.9.2018 legte die Landesregierung einen „einmaligen Investitionszuschuss“ an die Eigentümerin iHv von maximal € 696.000 für die Renovierung und Revitalisierung des Pflegehauses Anras fest, „unter der Voraussetzung, dass dieser als Mietzinsvorauszahlung für mindestens 30 Jahre von der Eigentümerin anerkannt wird.“ Dieser Entscheidung lag eine Zusage des Landeshauptmannes vom März 2018 an den Vertreter der Eigentümerin über einen Landesbeitrag zugrunde. Die Zusage lag nicht schriftlich vor, in den Verwaltungsakten war sie lediglich in einem Protokoll der Abteilung Justizariat über eine Besprechung am 8.3.2018 sowie in einem Schreiben des Geschäftsführers an den Landeshauptmann vom 15.3.2018 dokumentiert.
Aufteilung der Gesamtkosten	Demnach erfolgte eine „Aufteilung“ der geschätzten Gesamtkosten der Sanierung iHv € 2.060.000 brutto: Die Eigenleistung der Eigentümerin sollte 40 % betragen, der Rest durch öffentliche Mittel finanziert werden. Der Regierungsbeschluss vom 5.9.2018 bezog sich auf folgendes „Finanzierungskonzept“ i.S. einer prozentuellen Aufteilung der Gesamtkosten: • Eigentümerin: € 824.000 (40,0 %), • Land Tirol (Mietvorauszahlung): € 696.000 (33,8 %), • Land Tirol (Sachleistung: Bauleitung): € 70.000 (3,4 %), • Bundesdenkmalamt: € 70.000 (3,4 %), • Gemeinde Anras (aus Mitteln der Landesgedächtnisstiftung): € 400.000 (19,4 %). Die Beiträge des Landes Tirol und der Gemeinde Anras sollten als Mietzinsvorauszahlung erfolgen. Die im Regierungsbeschluss festgelegte rechtliche Konstruktion eines Mietverhältnisses zwischen dem Land Tirol und der Eigentümerin wurde jedoch nicht realisiert. Vielmehr beschloss die Landesregierung am 19.11.2019, die Landesmittel in Form einer Förderung zu gewähren.
Ermittlung der förderbaren Kosten	Gemäß den angeführten Kultur - Förderbestimmungen konnten Gegenstand der Förderung nicht die gesamten Sanierungskosten, sondern nur die Kosten des „denkmalpflegerischen Mehraufwandes“ sowie die Kosten für die notwendigen Sanierungsarbeiten zum Erhalt des Hauses sein. Damit hatte die Landesverwaltung im Zuge des Förderverfahrens diese förderbaren Kosten zu ermitteln. Dem Förderantrag der Eigentümerin war eine Kostenschätzung datiert vom September 2019 beigegeben, die im Wesentlichen mit den vorgeschlagenen baulichen Maßnahmen der Machbarkeitsstudie 2017 übereinstimmte und Gesamtkosten iHv € 1.600.750 netto (€ 1.920.900 brutto) auswies.

Im Regierungsbeschluss vom 19.11.2019 bezeichnete die Landesregierung diesen Betrag als „Gegenstand“ der Förderung und legte eine Förderleistung iHv maximal € 696.000 und damit in gleicher Höhe wie im Regierungsbeschluss vom 5.9.2018 fest.

Erst nach diesem Regierungsbeschluss legte die Eigentümerin infolge einer entsprechenden Aufforderung durch die Abteilung Justizariat - eine als „korrigierte“ Fassung bezeichnete Machbarkeitsstudie vor, kennzeichnete darin die baulichen Maßnahmen, die einen denkmalpflegerischen Mehraufwand darstellen, und wies pro Geschoss eine pauschale Gesamtsumme der dafür geschätzten Kosten aus. In Summe ergaben sich maximal förderbare Kosten iHv € 871.100 netto.

Die Fördervereinbarung, die nach Vorlage der korrigierten Kostenkalkulation abgeschlossen wurde, enthielt wiederum den Förderbetrag iHv € 696.000, was unter Zugrundelegung der ausgewiesenen förderbaren Kosten einer Förderquote von rd. 80 % (bezogen auf die Nettokosten) entsprach.

Gegen-
überstellung
Machbarkeits-
studien 2017
und 2019

Die folgende Gegenüberstellung der Machbarkeitsstudie 2017 und der Machbarkeitsstudie im Förderverfahren 2019 zeigt die jeweils vorgesehene Nutzung der einzelnen Geschosse sowie die geschätzten Kosten für die geplanten Maßnahmen (Machbarkeitsstudie 2017) und den denkmalpflegerischen Mehraufwand (Machbarkeitsstudie 2019):

Geschosse	Machbarkeitsstudie 2017		Machbarkeitsstudie 2019 Kostenkalkulation Förderverfahren	
	vorgesehene Nutzung	Kosten	vorgesehene Nutzung	Kosten
Keller	Archiv -TAP	150.000	Nutzung nicht angegeben	90.000
Erdgeschoss	Büro- und Veranstaltungsräume	345.700	Appartement	
1. OG	neues Gemeindeamt	393.100	Gemeinde	399.000
2. OG	Besichtigung für Besucher und Gäste	286.500	Nutzung nicht angegeben	20.000
Dachgeschoss	Veranstaltungsraum	20.000	Nutzung nicht angegeben	20.000
Fernwärme u. sonstiges				135.000
Reserve - 15 %		179.295		99.600
Honorare - 25 %		343.649		107.500
Summe netto		1.718.244		871.100
MwSt. - 20 %		343.649		174.220
Summe brutto		2.061.893		1.045.320

Tab. 1: Gegenüberstellung Machbarkeitsstudien (Beträge in €)

Die wesentlichsten Unterschiede betrafen

- das Erdgeschoss, für dessen Renovierung in Folge der vorgesehenen Nutzung (Appartements) im Förderverfahren keine förderbaren Kosten geltend gemacht wurden sowie
- den Keller und das 2. Obergeschoss, für die die förderbaren Kosten deutlich niedriger angegeben waren als die Gesamtkosten.

Darstellung der Kosten	In der Machbarkeitsstudie 2017 waren die jeweiligen Kosten für die geplanten Maßnahmen gesondert angeführt und pro Geschoss daher einzelnen Maßnahmen zuordenbar. Die Kostenkalkulation 2019 wies hingegen nur eine pauschale Gesamtsumme pro Geschoss für den denkmalpflegerischen Mehraufwand aus. Zudem enthielt die Kostenkalkulation 2019 die pauschale Kostenposition „Fernwärme u. sonstiges“ iHv € 135.000, die in der Machbarkeitsstudie 2017 fehlte.
Kritik - Höhe der förderbaren Kosten nicht nachvollziehbar	Der LRH stellt kritisch fest, dass die vorgelegte korrigierte Kostenkalkulation 2019 mangels detailliertem Ausweis der förderbaren Kosten nicht schlüssig nachvollziehbar war. Auch ein Abgleich mit der Kostenkalkulation in der Machbarkeitsstudie 2017 war infolge der unterschiedlichen Darstellung der Kosten nicht möglich. Aus den Verwaltungsakten ergibt sich, dass die Landesverwaltung diese Kostenkalkulation weder prüfte noch bei der Festlegung der Förderhöhe berücksichtigte.
Stellungnahme der Regierung	<i>Für die Ermittlung der förderbaren Kosten wurde vom Förderwerber eine Überarbeitung der Machbarkeitsstudie gefordert. Diese wurde dem Fördervertrag zugrunde gelegt und beinhaltet eine anteilige Schätzung und textliche Erläuterung des denkmalpflegerischen Mehraufwandes.</i> <i>Die Förderhöhe von € 696.000,- entspricht dem Grundsatzbeschluss aus dem „Kulturinvestitionspaket Osttirol“, das von der Landesregierung am 5.9.2018 und vom Tiroler Landtag am 3.10.2018 beschlossen wurde.</i>
Replik	Der LRH hält seine Kritik aufrecht, dass die dem Fördervertrag zugrunde gelegte Machbarkeitsstudie 2019 keinen gesonderten Ausweis der jeweiligen Kosten für die einzelnen Maßnahmen zum denkmalpflegerischen Mehraufwand enthielt.
Zusammenfassende Feststellungen zu Leistungen für das Pflegehaus Anras	Für die Planung zur Sanierung des Pflegehauses Anras leistete das Land Tirol an externe Unternehmen einen Gesamtbetrag iHv € 112.582 brutto, der sich aus den Entgelten für die Erstellung eines Nutzungskonzeptes, eines Planarchivs und einer Machbarkeitsstudie, sowie für Vermessungsarbeiten und eine statisch konstruktive Bearbeitung zusammensetzte.

Zur Finanzierung der geplanten baulichen Maßnahmen mit geschätzten Gesamtkosten iHv rd. 2,06 Mio. € beschlossen die Landesgedächtnisstiftung eine Subvention iHv € 450.000 an die Gemeinde Anras und die Landesregierung eine Förderung an die Eigentümerin iHv € 696.000.

Die Entscheidung über die Gewährung der Landesmittel war allerdings nicht das Ergebnis eines Förderverfahrens entsprechend den rechtlichen Vorgaben. Sie beruhte vielmehr lt. Regierungsbeschluss vom 5.9.2018 auf einem „Finanzierungskonzept“ i.S. einer prozentuellen Aufteilung der geschätzten Gesamtkosten sowie der Konstruktion eines Mietverhältnisses zwischen dem Land Tirol und der Eigentümerin. Das Förderverfahren wurde erst nach diesem Regierungsbeschluss durchgeführt und „konstruierte“ die formalen Voraussetzungen zur Leistung der Förderung.

Förderungs- abwicklung

Neben der dazu formulierten Kritik sieht der LRH allerdings noch die Möglichkeit, im Zuge der Auszahlung der restlichen Fördermittel und der dafür erforderlichen Prüfung der Verwendungsnachweise auf einen möglichst sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz der Landesmittel hinzuwirken. Dies betrifft

- die Einhaltung der Nutzungsvorgaben sowie
- die Prüfung der widmungsgemäßen Verwendung der Fördermittel.

Wie bereits erwähnt, nahm die Tiroler Landesregierung in ihren Beschlüssen den konkreten Nutzungsvorschlag der externen Gutachten für eine - nur in eingeschränktem Umfang als sinnvoll beurteilte - museale Nutzung nicht auf. Demgegenüber enthielten die Förderentscheidungen der Landesgedächtnisstiftung und der Landesregierung vage Formulierungen über eine „kulturelle/museale/öffentliche“ künftige (Teil-) Nutzung des Pflegehauses Anras.

Die Abteilung Kultur veranlasste im Jänner 2020 die Auszahlung der ersten Rate der Förderung iHv € 300.000 an die Eigentümerin. Sie verwies im diesbezüglichen Schreiben auf den vorzulegenden Verwendungsnachweis und forderte eine Vereinbarung i.S. des Beschlusses des Kuratoriums der Landesgedächtnisstiftung abzuschließen. Weiters sei die kulturelle und museale Nutzung des zweiten Obergeschosses und des Dachgeschosses nachzuweisen.

Empfehlung ge- mäß Art. 69 Abs. 4 TLO

Der LRH empfiehlt, im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises nur ein inhaltlich fundiertes Nutzungskonzept zu akzeptieren. Ein Konzept, das nur allgemeine Formulierungen oder die Aufzählung diverser Nutzungsmöglichkeiten enthält, ist nicht ausreichend. Es muss vielmehr konkrete Projekte beinhalten, deren Umsetzung als realistisch und zeitnah beurteilt werden kann und deren Finanzierung gesichert ist.

Wie der LRH feststellte, war die im Förderantrag vorgelegte Aufstellung der förderbaren Kosten nicht schlüssig nachvollziehbar. Der LRH empfiehlt daher weiters, dass die mit der Bauleitung betraute Abteilung Hochbau im Rahmen der Prüfung der Verwendungsnachweise nur die förderbaren Kosten anerkennt. Dies ist auch nachvollziehbar zu dokumentieren.

*Stellungnahme
der Regierung*

Zur Empfehlung des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass zur Sicherstellung der öffentlichen kulturellen Nutzung die Vorlage einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der Landesgedächtnisstiftung sowie ein Nutzungskonzept verlangt wurde.

Entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird eine Auszahlung weiterer Förderungen erst nach Vorlage eines konkreten Nutzungskonzeptes und Überprüfung der förderbaren Kosten durch die Abteilung Hochbau erfolgen.

5.8. Entwicklung eines Konzepts zum Aufbau einer Musikplattform Tirol

Ausgangssituation

Im August 2017 trat ein Musiker mit der Idee eines „Tyrolean House of Music“ (eine virtuelle Plattform zur Vernetzung, Beratung, Produktion und Präsentation des Musiklandes Tirol) an den Landeshauptmann sowie an das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung heran. Im Akt der Kulturabteilung findet sich dazu eine „Ideenskizze“, die im Wesentlichen Geschäftsbereiche und Organisationseinheiten in Zusammenhang mit dem „Musikland Tirol“ darstellte.

Die Abteilung Kultur führte in einer Stellungnahme an den Landeshauptmann sowie an das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung aus, dass die Idee einer derartigen Musikplattform grundsätzlich befürwortet werde. Eine Umsetzung werde Ressourcen sowie eine institutionelle Anbindung, z.B. an das „Haus der Musik“ in Innsbruck, erfordern.

Werkvertrag

In der Folge beauftragte das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung im September 2017 die Abteilung Kultur mit dem Abschluss eines Werkvertrages mit diesem Musiker. Der Vertrag enthielt als Leistungsgegenstand die „Entwicklung eines Konzepts zum Aufbau einer Musikplattform Tirol zur Vernetzung, Produktion und Präsentation des Musiklandes Tirol unter besonderer Berücksichtigung der Perspektiven für Tiroler Musikschafter im internationalen Kontext“, wobei einzelne Teilleistungen explizit angeführt waren. Das Honorar betrug € 18.750 (inkl. Abzugssteuer), Erfüllungstermin war der 31.12.2017. Das Honorar sollte je zur Hälfte nach Auftragserteilung sowie nach Abnahme des Werkes beglichen werden.

Ausweis

Die Vorlage des Konzepts erfolgte im Februar 2018, die Honorarzahleungen im September 2017 und Februar 2018 aus der Finanzposition 1-320009-7270000 „Sonstige Leistungen von natürlichen Personen“.

Konzept	Das Konzept beinhaltete allgemeine Aussagen zu den Chancen infolge der Digitalisierung für das Musikland Tirol. Aufbauend auf einer Analyse von fünf führenden Musikuniversitäten in Europa und in den USA enthielt das Konzept Überlegungen zur Zukunft der Musikausbildung in Tirol. Weiters wurden Möglichkeiten der Neuen Technologien sowie Business Strategien für Musiker erläutert.
Beurteilung durch Landesverwaltung	Über Auftrag des für Kulturangelegenheiten zuständigen Mitglieds der Landesregierung verfasste die für die fachlichen Angelegenheiten des Tiroler Landeskonservatoriums und der Landesmusikschulen zuständige Abteilung Landesmusikdirektion im Mai 2018 - somit erst nach Begleichung des Honorars - eine Stellungnahme zur möglichen Umsetzung des Konzepts. Die Abteilung Kultur war nicht mehr eingebunden. Demnach waren die angesprochenen Themen und Möglichkeiten nicht neu, es bestanden in Tirol auch etliche Aktivitäten in Zusammenhang mit den Themen des Konzepts. Tirol sei Vorreiter in der Digitalisierung der Planung und Verwaltung des Unterrichts.
Folgeauftrag	In der Folge kam es zur Beauftragung des Musikers mit der Durchführung eines Pilotprojekts für einen „Online Musikunterricht“ an einer ausgewählten Landesmusikschule. Dabei handelte es sich nicht um eine Beratungsleistung, der LRH hat dieses Projekt nicht in die gegenständliche Prüfung miteinbezogen.
Kritik - fehlende Zielsetzung des Landes	Der LRH stellt kritisch fest, dass das Land Tirol die Erstellung eines Konzepts in Auftrag gab, ohne im Vorfeld wesentliche Inhalte und klare Ziele unter der Voraussetzung einer kurz- bis mittelfristigen Realisierbarkeit festzulegen. Auch wenn das Einbringen neuer Ideen durch externe ExpertInnen grundsätzlich sinnvoll sein mag, erfordert ein sparsames und wirtschaftliches Handeln, dass die Möglichkeiten zur Umsetzung von Beginn an maßgeblich berücksichtigt werden.
Stellungnahme der Regierung	<i>Grundlage der Beauftragung war die Stellungnahme der Fachabteilung Kultur vom 14.08.2017, in der zur Realisierbarkeit auf die Notwendigkeit von Ressourcen und einer institutionellen Anbindung hingewiesen wurde.</i>

5.9. Entwicklung einer Kunst Triennale

Ausgangssituation Das Projekt stand in Zusammenhang mit dem Thema „Kunst im öffentlichen Raum in Tirol“ und befasste sich mit der Entwicklung einer Kunst Triennale - einem alle drei Jahre an einem anderen Ort neu inszenierten „Freilichtmuseum“, beginnend in den Jahren 2015 bis 2017.

Basiskonzept Im Mai 2014 präsentierten ein Künstler und der Inhaber eines Unternehmens für Kommunikation und Gestaltung dem Landeshauptmann, dem für Kulturangelegenheiten zuständigen Mitglied der Landesregierung, einem Vertreter der Tirol Werbung und dem Stellvertreter des Vorstandes der Abteilung Kultur ein so genanntes „Basiskonzept“ und ein Skizzenheft für die Namensgebung des Triennale-Projekts. Nach diesen Überlegungen belief sich der voraussichtliche Budgetrahmen pro Triennale auf einen Betrag iHv 4,5 Mio. €.

Die Vertreter der Landesregierung stellten zur Frage der Finanzierung dieses Projekts klar, dass aus dem Kulturbudget nur ein „geringer“ Beitrag möglich sei, die Hauptlast der Finanzierung müsse aus „Tourismusansätzen“ und von Sponsoren getragen werden. Die vorgestellte Idee solle „weiterentwickelt“ und bis Herbst 2014 konkretisiert werden, „um Großsponsoren ansprechen zu können“.

Angebot Daraufhin ersuchte das für Kulturangelegenheiten zuständige Mitglied der Landesregierung den Inhaber des Unternehmens für Kommunikation und Gestaltung um Erstellung eines Angebots, das im Wesentlichen folgende Themen enthalten sollte:

- Inhalt (inhaltliche Skizze - Ziele und genereller Nutzen, welche Art von Kunst, Umfeld und USP der Veranstaltung, Reichweite, Standortwahl),
- Struktur der Veranstaltung,
- Grobkostenschätzung für Planung und Durchführung,
- Zeitplan mit Entscheidungspunkten und Finanzierungsbedarf für die Jahre 2015 und 2017 sowie die Jahre 2018 bis 2019.

Das Angebot des Unternehmens vom Juni 2014 enthielt lediglich eine Wiedergabe der angeforderten Inhalte (Auflistung von Themen) sowie ein Pauschalhonorar iHv € 95.000 netto. Die Abteilung Kultur teilte dem Anbieter dazu schriftlich mit, dass dieses Angebot nicht akzeptiert werden könne, und forderte eine Aufschlüsselung und Kalkulation der Honorare nach beteiligten Experten, Spesen, Sachkosten etc. Weiters verwies sie auf die Regelungen bezüglich der Notwendigkeit eines Regierungsbeschlusses für einen Auftrag von über € 40.000 und die Bestimmungen für eine Direktvergabe (bis zu einer Obergrenze von € 100.000). Es gebe daher lediglich die Möglichkeit der Darstellung eines Konzepts als spezifisch künstlerische Leistung mit Auflistung der beteiligten Künstler, Darstellung ihrer Qualifikation und der von ihnen zu erbringenden Leistungen. Die Auftragssumme könne max. € 30.000 betragen, das Angebot müsste differenziert werden.

Das nächste Angebot vom Juli 2014, erstellt von der Arbeitsgemeinschaft (Arge) des Unternehmens und des Künstlers, war als „Vorkonzept“ zum betreffenden Projekt bezeichnet und enthielt wiederum eine Auflistung von Themen und Schlagworten zur Leistung der Anbieter sowie ein Pauschalhonorar von € 30.000. Die Abteilung Kultur beurteilte auch dieses Angebot als nicht akzeptabel und kritisierte insbesondere das Fehlen einer Grobkostenschätzung für die Vorlaufkosten des Projekts.

Rechnung für
künstlerische
Vorleistungen

Ebenfalls im Juli 2014 übermittelte der Künstler unter Hinweis auf die Erstellung des Präsentationskonzepts für den Termin im Mai 2014 ein Honorar für „künstlerische Vorleistungen“ (Leistungszeitraum März 2013 bis Mai 2014) iHv netto € 15.000.

Aus der anschließenden Korrespondenz zwischen dem zuständigen Mitglied der Landesregierung, dem Künstler und der Abteilung Kultur ergibt sich, dass das zuständige Mitglied der Landesregierung zunächst die Meinung vertrat, dieses Honorar könne nicht bezahlt werden, da eine bloße Konzepterstellung generell nicht abgegolten werde, dies erfolge nur im Fall der Umsetzung eines Projekts. Das vorliegende Angebot der Arbeitsgemeinschaft beinhalte sämtliche Positionen, die auch im Honorar des Künstlers zu finden seien und es bestehe nicht die Möglichkeit, die gleichen Leistungen zweimal zu bezahlen.

Abklärung mit
Tirol Werbung

Am 11.8.2014 teilte die Tirol Werbung der Abteilung Kultur mit, auch die Tirol Werbung honoriere nicht die Vorlage von Ideen, die zu Beauftragungen führen sollen; Rechnungen könnten nur auf Basis von schriftlichen Aufträgen bezahlt werden. Aufträgen zur Konzeptentwicklung müssten eine Ausschreibung mit drei Angeboten oder ein Wettbewerb vorausgehen. Hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten für das gegenständliche Projekt seitens der Tirol Werbung oder des Tourismusförderungsfonds wurde festgehalten, dass die entsprechenden Budgets bereits verplant seien.

Abschluss
Werkverträge

Trotzdem schloss das Land Tirol in der Folge zwei Werkverträge ab:

- einen Werkvertrag mit dem Künstler sowie
- einen Werkvertrag mit der Arge,

wobei die Abteilung Kultur am 19.8.2014 die jeweiligen seitens des Landes Tirol formulierten, aber noch nicht unterzeichneten Vertragsentwürfe an die Auftragnehmer übermittelte.

Werkvertrag mit
dem Künstler

Dem Abschluss des Werkvertrages mit dem Künstler ging eine Weisung der Landerätin vom 18.8.2014 an die Abteilung Kultur voraus. Die Landerätin bezog sich auf ihr Ersuchen an den Künstler vom März 2013, eine künstlerische Expertise zur Kunst im öffentlichen Raum in Tirol zu erstellen, sowie auf die Präsentation im Mai 2014 und erteilte die Weisung zur Errichtung und Abwicklung eines Werkvertrages zur Abgeltung dieser Vorleistungen mit einem Honorar iHv € 15.000 netto.

Die Abteilung Kultur teilte in der Folge dem Künstler im Zuge der Übermittlung des Vertragsentwurfs auch mit, er solle als Leistungsnachweis eine „modifizierte“ Fassung des Papiers, das für die Präsentation im Mai 2014 verwendet worden war, übermitteln und dieses Papier „etwas ausführlicher halten“.

Der Werkvertrag enthielt als geschuldeten Erfolg die Formulierung „künstlerische Expertise zur Entwicklung eines für Tirol neuen und im internationalen Vergleich einzigartigen Formats der bildenden Kunst im öffentlichen Raum unter besonderer Berücksichtigung des Potenzials Tirols im Spannungsfeld von Wildnis und Zivilisation/Natur und Kultur“, als Abgabetermin den 31.7.2014 (Anm. LRH: dabei handelte es sich offensichtlich um eine falsche Datumsangabe) und ein Pauschalhonorar iHv € 15.000 netto. Der Künstler unterzeichnete den Vertrag Ende August 2014, der Vertreter des Landes Tirol im Oktober 2014; einige Tage später wurde das Honorar beglichen.

Werkvertrag
mit der Arge

Dem Werkvertrag mit der Arge lag ein Angebot vom 4.8.2014 zugrunde. Nachdem die Abteilung Kultur die Angebote vom Juni und Juli 2014 als nicht akzeptabel beurteilt hatte, enthielt dieses Angebot den Punkt „Grobkalkulation für die Vorlaufkosten des Projekts“.

Der Werkvertrag beinhaltete als geschuldeten Erfolg die „Entwicklung eines Vorkonzepts für ein Projekt der Kunst im öffentlichen Raum unter dem vorläufigen Titel: LIMITES! Kunst Triennale in Tirol“, als Termine für den Zwischenbericht den 17.10.2014 und für die Endabgabe den 15.11.2014 sowie ein Pauschalhonorar iHv € 30.000 netto (Zahlungsmodalitäten: jeweils 50 % des Betrages bei Auftragserteilung und nach einer Schlusspräsentation).

Präsentation
und Bewertung
des Vorkonzepts

Am 29.10.2014 fand die Präsentation dieses Vorkonzepts vor dem zuständigen Mitglied der Landesregierung, einem Vertreter des Büros Landeshauptmann, einem Vertreter der Tirol Werbung sowie der Abteilung Kultur statt. Diese kamen in der Folge zu einer überwiegend negativen Beurteilung: Einige Inhalte seien „verzichtbar“, das Konzept sei inhaltlich inkonsequent, wenig überzeugend (es gebe einen Konstruktionsfehler in einem zentralen Aspekt, der den Sinn einer Kunstveranstaltung dieses Ausmaßes im Hochgebirge grundsätzlich in Frage stelle); weiters kritisierten sie die unrealistischen Vorstellungen zur Struktur, das fehlende Sponsoring Konzept (vorhanden sei lediglich eine Auflistung möglicher Sponsoren) sowie die fehlende Begründung für die Kostenangaben. Eine sinnvolle Befassung anderer Abteilungen der Landesverwaltung und der Tirol Werbung mit diesem Papier sei somit nicht zielführend. Mit Schreiben an das zuständige Mitglied der Landesregierung stellte die Abteilung Kultur zusammenfassend fest, dass das Konzept die Vorgabe seitens des Landes Tirol, wie sie der Landeshauptmann anlässlich der Besprechung im Mai 2014 formuliert hatte, nicht umsetzte.

Endbericht und Zahlung	Über Wunsch des zuständigen Mitglieds der Landesregierung (E-Mail vom 18.11.2014) sollte die Arge um Vorlage des Endberichtes ersucht werden, „damit der Werkvertrag erfüllt ist“. In der Folge übermittelte die Arge das Konzept LIMITES, die Zahlung des Honorars erfolgte im April 2015. Entgegen der Vereinbarung im Werkvertrag erfolgte die Zahlung nur an den Künstler.
Keine Umsetzung	Der Landeshauptmann teilte im Juli 2015 dem Künstler mit, dass er dieses Projekt „grundsätzlich befürwortet und wertschätzt“, jedoch unter Hinweis auf die allgemeine Konjunktur- und Finanzlage und die Kosten des Projekt iHv 4,5 Mio. € vorschlägt, Möglichkeiten einer adaptierten oder schrittweisen Umsetzung zu diskutieren. Das Land Tirol verfolgte das Projekt allerdings nicht weiter.
Zusammen- fassende Feststellung	Der LRH stellt zusammenfassend fest, dass das Land Tirol für Konzepte eines nicht realisierten Projekts Honorare iHv insgesamt € 54.000 (brutto) leistete. Aus Sicht des LRH ergeben sich in Zusammenhang mit den dargestellten Verträgen folgende Kritikpunkte:
Kritik - fehlende Nachvollzieh- barkeit des vereinbarten Honorars	Der schriftliche Abschluss des Werkvertrages mit dem Künstler verfolgte den Zweck, die in Rechnung gestellten Vorleistungen (Erstellung und Präsentation eines „Basiskonzepts“) abzugelten. Der Vertragsschluss erfolgte unter Berufung auf eine ca. ein Jahr vorher erfolgte mündliche Beauftragung durch das zuständige Mitglied der Landesregierung. Diese Vorgangsweise widersprach den Vorschriften betreffend den Abschluss von Werkverträgen. Zudem war die Festlegung der Höhe des Honorars von € 15.000 netto nicht nachvollziehbar dokumentiert. Auch bei dem Vertrag mit der Arge war die Festlegung der Höhe des Honorars nicht nachvollziehbar dokumentiert. Es fehlten Parameter wie Stundenausmaß und Stundensätze. Die gewählte Vorgangsweise, zwei Verträge mit unterschiedlichen Auftraggebern abzuschließen, war zudem nicht inhaltlich begründet, sondern verfolgte nach Ansicht des LRH den Zweck, die Notwendigkeit für einen Regierungsbeschluss zu vermeiden.

Kritik - mangelnde Festlegung und Durchsetzung der Ziel- vorstellungen des Landes	Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt liegt in der mangelnden Festlegung und Durchsetzung der Zielvorstellungen des Landes. So übermittelte die Abteilung Kultur den Vertragsentwurf an die Arge zu einem Zeitpunkt, in dem davon auszugehen war, dass seitens der in Frage kommenden Tourismus-Organisationen keine Mittel zur Realisierung des Projekts zur Verfügung standen. Die in einem Aktenvermerk festgehaltenen Anforderungen hinsichtlich der weiteren Vorgangsweise (insbesondere Konkretisierung der Möglichkeiten für Großsponsoren, enge Abstimmung mit der Tirol Werbung) nahm das Land Tirol nicht in den Vertragsinhalt auf. Damit wurde ein Projekt weiterbetrieben, dessen Realisierung bereits zu Vertragsabschluss äußerst unwahrscheinlich war.
Stellungnahme der Regierung	<i>Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass es Zielsetzung der Auftragserteilung war, im Rahmen der Neuausrichtung des Förderschwerpunktes „Kunst im öffentlichen Raum“ die Präsenz zeitgenössischer Kunst im visuellen und werblichen Auftritt des Landes zu stärken. Aufgrund der budgetären Rahmenbedingungen im Juli 2015 wurden keine weiteren Planungen und Abstimmungen mit externen Partnern durchgeführt.</i>
Replik	Der LRH kritisierte, dass das Land Tirol eine Beratungsleistung finanzierte, bei der die Realisierung des in Auftrag gegebenen Konzepts bereits zu Vertragsabschluss äußerst unwahrscheinlich war. Die allgemein formulierte Zielsetzung, im Rahmen der Neuausrichtung des Förderschwerpunktes „Kunst im öffentlichen Raum“ die Präsenz zeitgenössischer Kunst im visuellen und werblichen Auftritt des Landes zu stärken, kann nach Ansicht des LRH diese Kritik nicht entkräften. Die Entscheidung zur Nicht-Realisierung des Projekts begründete der Landeshauptmann im Wesentlichen mit der Höhe der Projektkosten. Das Budgetvolumen für das geplante Projekt war allerdings von Beginn an bekannt, ebenso die Voraussetzung, dass die Finanzierung größtenteils durch externe Partner (Tourismus-Organisationen, Sponsoren) erfolgen sollte. Damit wäre eine durchgehende Abstimmung mit externen Partnern notwendig gewesen, was allerdings nicht erfolgte.
Kritik - Zahlung trotz negativer Beurteilung	Darüber hinaus leistete das Land Tirol das gesamte Honorar für die Konzepterstellung, obwohl die Abteilung Kultur das im Oktober 2014 präsentierte Konzept durchwegs negativ beurteilte.
Ausweis	Für sämtliche Zahlungen erfolgte die Mittelbereitstellung aus der Finanzposition 1-312009-7270000 „Sonstige Leistungen an natürliche Personen“.

5.10. Partizipation von Menschen mit Behinderung begleitend zur Erarbeitung eines neuen Gesetzes der Tiroler Behindertenhilfe

Ausgangssituation	Mit 1. Juli 2018 trat das Gesetz vom 13. Dezember 2017 über die Unterstützung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben (Tiroler Teilhabegesetz - THG), LGBL. Nr. 32/2018, welches das bisherige Tiroler Rehabilitationsgesetz, LGBL. Nr. 58/1983, zuletzt geändert durch das Gesetz LGBL. Nr. 26/2017, ersetzte, in Kraft. Damit sollte die Unterstützung für Menschen mit Behinderungen in Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention), die Österreich im Jahr 2008 ratifizierte, einer Neuorientierung unterzogen werden. Im Vorfeld der Entstehung des Gesetzes beauftragte der Tiroler Landtag in seiner EntschlieÙung vom 15.2.2015 unter Hinweis auf die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und den Umstand, dass Menschen mit Behinderung selbst immer mehr für eine selbstbestimmte Lebensführung und Inklusion eintreten, die Landesregierung, „einen Entwurf für ein Tiroler Behindertenhilfegesetz im Rahmen eines partizipativen Prozesses unter Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse zu erarbeiten.“
Forumtheater	Für diesen partizipativen Prozess wählte die Tiroler Landesregierung die Methode des „Forumtheaters“ bzw. Legislativen Theaters, um TirolerInnen mit Behinderungen, deren Angehörige sowie weitere Netzwerkpartner (Dienstleistungsunternehmen der Behindertenhilfe, Gemeindeverband, Verwaltung, etc.) einzubeziehen. Dabei sollten von Betroffenen zu bestimmten, für das Gesetz relevanten Fragestellungen, Theaterszenen erarbeitet und diese im Rahmen von großteils beschränkt zugänglichen Veranstaltungen aufgeführt werden, wobei nach dieser Methode eine Interaktion mit dem Plenum für das Ergebnis wesentlich ist. Der Prozess sollte durch externe Professionisten begleitet und dokumentiert werden, um die wesentlichen Aussagen in einer guten Übersicht für die Erarbeitung eines neuen Gesetzes vorlegen zu können.
Auswahlverfahren	Entsprechend einem Aktenvermerk des Vorstandes der Abteilung Soziales wurden fünf Unternehmen zur Stellung eines Angebotes eingeladen, nur ein Unternehmen legte am 31.1.2016 ein Angebot.
Kritik - mangelhafte Dokumentation	Der LRH stellt kritisch fest, dass im Verwaltungsakt keine weiteren Unterlagen zum Auswahlverfahren vorhanden waren und dieses somit nicht nachvollziehbar war.
Regierungsbeschluss	Die Tiroler Landesregierung stimmte am 16.2.2016 dem Abschluss des Werkvertrages mit einer Auftragssumme von netto € 79.074 (brutto € 94.888,80) entsprechend dem Angebot vom 31.1.2016 zu.

Werkvertrag	Der Vertrag enthielt zunächst eine Beschreibung des geplanten partizipativen Prozesses: Erarbeitung konkreter für ein neues Gesetz relevanter Fragestellungen, Einladung der Menschen mit Behinderungen zur Information über das Legislative Theater sowie zur Mitarbeit daran, Auswahl der Mitwirkenden, Erarbeitung und Proben für das in jedem Bezirk stattfindende Theaterstück, Aufführungen zu den Fragestellungen von Legislativen Theatern in den Tiroler Bezirken, Dokumentation der Aussagen und Ergebnisse der Theaterstücke für den Auftraggeber zur Erarbeitung eines neuen Gesetzes. Geplant waren jeweils zweimal pro Bezirk stattfindende Theaterstücke für einen geschlossenen Interessentenkreis sowie eine finale Veranstaltung für alle Beteiligten in Innsbruck und ein finales Festival für die Öffentlichkeit in Innsbruck.
Leistungs- umfang	Im Rahmen dieses Projekts sollte das Unternehmen folgende Aufgaben erfüllen: • Prozessbegleitung (Konzeption und Koordination des Gesamtprozesses), • Planung und Begleitung der Inhalte (Auftraggeber-Gespräche, Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung der Steuerungs- und Begleitgruppe sowie des politischen Büros, Vorbereitung, Begleitung und Moderation des Kick-Off im Plenum Transparenzprozess), • Dokumentation und Weiterleitung an den verwaltungsinternen Gesetzeswerdungsprozess (Vorbereitung, Begleitung und Moderation der Informationsveranstaltungen, Dokumentation der Inhalte und Begleitung der Aufführungen sowie des Festivals, Zusammenfassung aller Inhalte) sowie • organisatorische Aktivitäten (in Zusammenhang mit den Veranstaltungsorten in den Bezirken und den Einladungsprozessen, einschließlich Textentwürfen für Einladungen). Weitere Leistungen sollten im Subauftrag des Unternehmens durch professionelle TheaterpädagogInnen/RegisseurInnen erbracht werden: • Begleitung und Durchführung des Partizipationsprozesses, • Vorbereitung, Durchführung der Theater Festival Aufführungen, • Erarbeitung und Inszenierung eines Forumtheaterstücks für das Festival, • Vorbereitung, Moderation der finalen Aufführung und • Teilnahme an Besprechungen, Lektorat der Zwischenberichte.

Als Erfüllungstermin war der 28.2.2017 vereinbart.

Honorar	Die Auszahlung des Honorars sollte in drei Teilzahlungen erfolgen: jeweils 40 % des Honorars am 29.2.2016 sowie am 31.8.2016, die dritte Teilzahlung in Höhe der restlichen 20 % nach der Übergabe sämtlicher Dokumentationen an den Auftraggeber, Prüfung der Dokumentation und anschließender Vorlage der Endabrechnung. Das Gesamthonorar umfasste das Honorar für die Leistungen des Auftragnehmers iHv € 34.074 netto sowie für die Leistungen der TheaterpädagogInnen/RegisseurInnen iHv € 45.000 netto. Dabei waren die einzelnen Leistungen jeweils mit pauschalen Beträgen angeführt. Da für einige Teilleistungen auch die geplante Stundenanzahl angegeben war, ergab sich im Rückschluss die Höhe der Stundensätze. Diese lagen demgemäß zwischen € 155 und € 398. Eine Erklärung für diese Unterschiede (allenfalls i.S. einer Abgeltung der Leistung einer Einzelperson oder eines „Teams“) war dem Angebot nicht zu entnehmen.
Kritik - Höhe des Honorars nicht nachvollziehbar	In Zusammenhang mit den dargestellten Unterschieden in der Höhe der Stundensätze stellt der LRH kritisch fest, dass die Höhe des vereinbarten Honorars nicht transparent nachvollziehbar war.
Stellungnahme der Regierung	<i>Im Hinblick auf die Kritik des Landesrechnungshofes, dass die Höhe des vereinbarten Honorars nicht transparent und nachvollziehbar sei, ist anzumerken, dass ein Pauschalhonorar vereinbart wurde, welches sich aus der Summe der einzelnen Leistungspositionen, dargestellt im entsprechenden Angebot, ergibt.</i> <i>Bezugnehmend auf die einzelnen Leistungspositionen wurde teilweise eine Stundenanzahl angegeben und variieren die Stundensätze unter Zugrundelegung der angegebenen Kosten, wobei eine entsprechende Erklärung hierfür dem Angebot nicht zu entnehmen ist.</i> <i>In diesem Zusammenhang scheint die Kritik des LRH nachvollziehbar und wird zukünftig berücksichtigt.</i>
Leistungserbringung	Das Projekt wurde unter der Bezeichnung "Mach mit! Es geht um uns" umgesetzt. Im Zeitraum 22.6.2016 bis 29.9.2016 fanden in den Bezirken sowie in Innsbruck je zwei Aufführungen (mit Ausnahme von Imst, wo eine Aufführung abgesagt wurde), insgesamt somit 19 Aufführungen statt. Eine weitere Aufführung erfolgte im Rahmen des „FESTIVAL inklusive THEATER“ vom 1. bis 3.12.2016 im „Freien Theater Innsbruck“. Das gesamte Projekt, Ergebnisse und Szenen daraus wurden abschließend am 20.3.2017 dem Tiroler Landtag präsentiert. Der Auftragnehmer erstellte insbesondere Dokumentationen zu den Aufführungen in den Bezirken und beschrieb dabei die einzelnen Szenen, die sich ergebenden Schwierigkeiten, Wünsche/Anregungen sowie Lösungsvorschläge. Weiters übermittelte der Auftragnehmer Rückmeldungen von weiteren Anregungen

und eine Zusammenfassung der Kernthemen. Nicht im Verwaltungsakt dokumentiert ist, ob und mit welchem Ergebnis seitens des Landes Tirol eine „Prüfung“ der Dokumentation erfolgte.

Im April 2017 erhielt das Projekt "Mach mit! Es geht um uns" den Österreichischen Verwaltungspreis 2017 in der Kategorie „Diversity, Gender und Integration.“

Zahlung Vertragsgemäß leistete das Land Tirol im Jahr 2016 nach Rechnungslegung die ersten beiden Teilzahlungen auf das Honorar iHv jeweils € 37.955,52 brutto sowie eine Anzahlung iHv € 11.000 auf die dritte Teilzahlung. Die Restzahlung iHv € 7.977,76 erfolgte im März 2017. Weiters beglich das Land Tirol die weiterverrechneten „Fremdkosten“ iHv insgesamt brutto € 1.367, v.a. für die Verpflegung der TeilnehmerInnen an den Aufführungen.

Nachzahlung Zusätzlich zu dem lt. Vertrag vereinbarten Gesamthonorar stellte der Auftragnehmer Ende Oktober 2017 einen Betrag iHv € 20.136 brutto in Rechnung. Damit sollten folgende zusätzliche Leistungen abgegolten werden:

- Entgegennahme und Dokumentation der Anmeldungen von Menschen mit Behinderungen zu den einzelnen Veranstaltungen: € 7.600,
- Doppelbesetzung bei den Veranstaltungen: € 7.500,
- Servicierung (Essenseinkauf, Transport, etc.): € 1.680.

Seitens des Landes Tirol wurde dies anerkannt und der Betrag überwiesen.

Kritik - Verstoß gegen Vorgaben im Werkvertrag Der LRH stellt kritisch fest, dass die Vereinbarung einer tatsächlichen „Ausdehnung des Leistungsumfanges“ - entsprechend den allgemeinen Bestimmungen des Werkvertrages - der Schriftform bedurft hätte. Dies hätte zeitnah zur betreffenden Leistungserbringung erfolgen sollen. Zudem stellt der LRH kritisch fest, dass im Verwaltungsakt nachvollziehbare Aufzeichnungen für den Umfang dieser „zusätzlichen“ Leistungen des Auftragnehmers fehlten.

Stellungnahme der Regierung *Weiters stellte der Landesrechnungshof kritisch fest, dass die Nachzahlung zu dem laut Werkvertrag vereinbarten Gesamthonorar eine tatsächliche „Ausdehnung des Leistungsumfanges“ darstelle und somit - entsprechend den allgemeinen Bestimmungen des Werkvertrages - der Schriftform bedürft habe. Diesbezüglich kann festgehalten werden, dass die Abteilung Soziales diese Leistungen als nicht vom gegenständlichen Werkvertrag umfasste Leistung angesehen hat, aber für sich genommen jedenfalls als notwendig erachtet wurden.*

Ausweis Die Mittelbereitstellung für die Zahlungen an das Unternehmen erfolgte über die Finanzposition 1-413009-7280000 „Entgelte für sonstige Leistungen von Unternehmen“, die Nachzahlung über die Finanzposition 1-413009-7270000 „Entgelte für sonstige Leistungen von Einzelpersonen und Werkvertragsnehmern“.

5.11. Evaluation Pilotprojekt Persönliches Budget

Ausgangssituation Beim persönlichen Budget handelt es sich um eine Maßnahme der Behindertenhilfe.

Definition persönliches Budget Menschen mit Behinderungen erhalten anstelle von Dienstleistungen eine Direktzahlung in Form eines bedarfsgerechten persönlichen Budgets, über das sie zweckgebunden und mit verpflichtendem Verwendungsnachweis verfügen können.

Ziel des persönlichen Budgets ist die Verbesserung, Erhaltung und Verzögerung einer Verschlechterung der individuellen Lebensqualität von Menschen mit Behinderungen, insbesondere durch eine bedürfnis- und bedarfsgerechte Unterstützung, durch mehr Flexibilität und durch die Entlastung von pflegenden bzw. unterstützenden Personen. Das persönliche Budget soll wesentlich zur Deinstitutionalisierung und zur Verwirklichung der Grundsätze der Selbstbestimmung und des Empowerments beitragen, welche zentrale Festlegungen in der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sind.

Das persönliche Budget kann für folgende Leistungen der Behindertenhilfe des Landes Tirol in Anspruch genommen werden:

- Persönliche Assistenz,
- Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz und
- Mobile Begleitung.

Pilotprojekt Die Landesregierung beschloss am 23.2.2016, dass in der Behindertenhilfe in Einzelfällen bisher gewährte Sachleistungen im Rahmen eines Pilotprojekts durch die Leistung „Persönliches Budget“ ersetzt werden. Dieses Pilotprojekt sollte bis Ende 2017 laufen, wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden.

Werkvertrag Im April/Mai 2016 schloss das Land Tirol mit der Universität Innsbruck einen Werkvertrag zur „Evaluation Pilotprojekt Persönliches Budget“ ab. Das Institut für Erziehungswissenschaft sollte den Auftrag mit einer Projektlaufzeit von 1,5 Jahren durchführen, das Honorar betrug € 20.218 netto. Als Personalkosten wurde lediglich das Entgelt studentischer MitarbeiterInnen im Ausmaß von zehn Wochenstunden für die Projektlaufzeit in Ansatz gebracht.

Durch die Evaluation sollte geklärt werden, ob das persönliche Budget unter Berücksichtigung der Kriterien Bedarfsorientierung, Flexibilität, Entlastung, Vereinheitlichung und Abstimmung zu einer verbesserten Unterstützungssituation führt und inwieweit höhere Lebensqualität, Selbstbestimmung und Teilhabe für die BudgetnehmerInnen damit verbunden sind. Die Ergebnisse sollten Entscheidungs- und Planungshilfen liefern und zur verbesserten Steuerung und Qualität der Maßnahme beitragen.

Zahlungen und Ausweis	Entsprechend den Vereinbarungen im Werkvertrag erfolgten drei Teilzahlungen, jeweils aus der Finanzposition 1-413009-7280000 „Entgelte für sonstige Leistungen von Unternehmungen“: 14 Tage nach Unterfertigung des Werkvertrages, neun Monate nach der ersten Teilzahlung sowie die dritte Teilzahlung nach Übergabe des Schlussberichtes im April 2019.
Verbesserungs- bedarf	Aus dem Verwaltungsakt ist zu entnehmen, dass die Abteilung Soziales an dem von der Universität im Jänner 2018 vorgelegten Bericht erheblichen Verbesserungsbedarf (u.a. betreffend den logischen und argumentativen Aufbau des Berichtes und die mangelnde Berücksichtigung der Vorgaben und Rahmenbedingungen der Landesverwaltung) festgestellt hat. Trotzdem wurde das Honorar zur Gänze ausbezahlt.
Richtlinie der Landesregierung	Auf der Grundlage des Tiroler Teilhabegesetzes (s. Punkt 5.10.) beschloss die Landesregierung am 5.7.2018 mehrere Verordnungen und Richtlinien, darunter auch die „Richtlinie des Landes Tirol nach § 15 Tiroler Teilhabegesetz über die in Form eines persönlichen Budgets gewährten Leistungen (Persönliches Budget-Richtlinie)“.
Kritik- Wirk- samkeit nicht nachvollziehbar	Der LRH stellt kritisch fest, dass dem Verwaltungsakt nicht zu entnehmen ist, ob und inwieweit die Ergebnisse dieser Studie in die Gestaltung der Richtlinie eingeflossen sind und welchen Informationsgewinn das Land Tirol durch diese Studie erzielte. Obwohl die beauftragte Evaluation Entscheidungs- und Planungshilfen liefern sollte, war diese Zielerreichung nicht nachvollziehbar dokumentiert.
Stellungnahme der Regierung	<i>Im Zusammenhang mit der Evaluation des Pilotprojektes „Persönliches Budget“ der Tiroler Behindertenhilfe kritisiert der Landesrechnungshof, dass dem Verwaltungsakt nicht zu entnehmen ist, ob und inwieweit die Ergebnisse dieser Studie in die Gestaltung der Richtlinie eingeflossen sind und welchen Informationsgewinn das Land Tirol durch diese Studie erzielte.</i> <i>Diesbezüglich darf angemerkt werden, dass die wissenschaftliche Evaluation des Pilotprojektes „Persönliches Budget in Tirol“ der Abteilung Soziales verschiedene Anhaltspunkte für die Gestaltung der „Persönliches Budget-Richtlinie“ lieferte, unter anderem für die Darstellung der Definition und der Ziele des persönlichen Budgets, aber auch im Hinblick auf die Gestaltung der Verwaltungsabläufe (Genehmigungsverfahren, Verwendungsnachweise usw.). Vorliegende (Teil-)Ergebnisse konnten auch schon vor Fertigstellung des Evaluationsberichts für die genannten Punkte herangezogen werden.</i> <i>Es war seitens der Abteilung Soziales für die Evaluation vorgegeben worden, dass jedenfalls die Aspekte „Lebensqualität“ und „Abwicklung/Organisation (Vorteile, Herausforderungen)“ zu berücksichtigen sind. Zu diesen Aspekten bietet die Evaluation wesentliche und neue Informationen.</i>

Gerade durch die Methode des qualitativen Interviews war es möglich, sehr eindrücklich die Situation von Betroffenen zu schildern und die (vor allem administrativen) Herausforderungen darzustellen. Eine wichtige Erkenntnis der Evaluation ist die Tatsache, dass der nachweislich große administrative Aufwand (für BudgetnehmerInnen und Landesverwaltung) den „Gewinn“ dieses Pilotprojektes (im Sinn von mehr Lebensqualität, höherem Grad der Selbstbestimmung für die Menschen mit Behinderungen und Begegnung auf Augenhöhe von Landesverwaltung und KundInnen) für alle Beteiligten nicht geschmälert hat.

Ein weiteres Ergebnis der Evaluierung war die Installierung einer unabhängigen Peerberatungsstelle „Peer Beratung Persönliches Budget Tirol“, die von der Initiativgruppe und der Abteilung Soziales gemeinsam geplant wurde und die im Frühjahr 2020 ihre Arbeit aufgenommen hat.

Darüber hinaus wurde das Pilotprojekt „Persönliches Budget“ durch die Veröffentlichung des Berichts zur wissenschaftlichen Evaluation auch über die Grenzen Tirols und Österreichs hinaus bekannt. Der Bericht hat dazu beigetragen, dass Tirol „von außen“ als Land wahrgenommen wird, das sich ernsthaft bemüht, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen.

5.12. Tarifreform für die Alten-und Pflegeheime in Tirol

Ausgangssituation Das Land Tirol war seit einigen Jahren mit dem Vorhaben befasst, eine Tarifreform für die Alten-und Pflegeheime in Tirol durchzuführen mit dem Ziel einer möglichst einheitlichen und transparenten Tarifgestaltung. In dieses Projekt miteinbezogen waren auch der Tiroler Gemeindeverband, die Stadt Innsbruck sowie Vertreter der Tiroler Alten- und Pflegeheime (so genannter geschäftsführender Ausschuss Pflege).

Angebot Ein Dienstleistungsunternehmen übermittelte im Juni 2016 ein Angebot zur „Projektentwicklung Tarifreform 2017 für die Alten- und Pflegeheime“ an den Vorstand der für Wohn- und Pflegeheime zuständigen Abteilung Soziales im Amt der Tiroler Landesregierung.

Das Angebot enthielt neben einer Skizzierung der Aufgabenstellung (Projektschritte) die angebotene Leistung in Form einer Auflistung von Teilleistungen. Im Wesentlichen handelte es sich um Moderationen von Arbeitsgruppen, die Erarbeitung von Erhebungsbögen, die Erhebung und Auswertung von Wirtschaftsdaten, die Ausarbeitung eines Grundkonzepts sowie von unterschiedlichen Tarifmodellen. In einer „Leistungsübersicht“ waren 10 Teilleistungen mit dem jeweiligen geplanten Stundenaufwand, in Summe 720 Stunden, dargestellt. Gegenstand des Werkvertrages mit dem Land Tirol sollten nur 340 Stunden (somit rd. 50 % der Gesamtstunden) mit einem pauschalen Stundensatz iHv € 95 (netto) und somit einem Gesamthonorar von € 32.300 (netto) sein. Die restlichen Stunden sollten von einem Mitarbeiter des Dienstleistungsunternehmens ohne Abgeltung seitens des Landes Tirol erbracht werden.

Kritik - fehlende Dokumentation des Auswahlverfahrens Der LRH stellt kritisch fest, dass im Verwaltungsakt keine weiteren Unterlagen betreffend das Auswahlverfahren (Gründe für die Inanspruchnahme der Beratungsleistung, Auswahl des Beraters) vorhanden waren. Das Dienstleistungsunternehmen bezog sich im Angebotsschreiben zwar auf einen „Auftrag“ aus dem geschäftsführenden Ausschuss Pflege und auf „Vorgespräche“, der im Verwaltungsakt aber nicht dokumentiert war.

Stellungnahme der Regierung Zur Kritik des Landesrechnungshofes wird angemerkt, dass das erste Auswahlverfahren auf einer anderen Ebene im „Geschäftsführenden Ausschuss Pflege“ stattfand. In diesem wurde die Herangehensweise beider Anbotsleger durch eine informierte Mitarbeiterin der Abteilung Soziales präsentiert. Die Entscheidung fiel politisch im Gremium, das Protokoll ist im dortigen Akt abgelegt. Der gegenständliche Verwaltungsakt wurde erst nach diesem Beschluss im Gremium angelegt. Der Auftragnehmer hat sich bereits vor Abschluss des betreffenden Werkvertrages im Zuge eines Projektes, welches auf Grundlage eines Fördervertrages (Finanzierung der Pflegekoordinationsstelle bei der GemNova) unterstützt wurde, mit der Tarifreform für die Alten- und Pflegeheime in Tirol beschäftigt.

Das dabei gewonnene, detaillierte Vorwissen gab dann auch den Ausschlag für die Zuschlagsentscheidung. Bereits bei der Zuschlagserteilung war klar, dass bis zum Ablauf des genannten Fördervertrages keine weiteren Kosten anfallen werden. Im Sinn der Transparenz wurden die vom Auftragnehmer im Zuge der weiteren Projektabwicklung zu erbringenden Leistungen genau definiert und in einem Werkvertrag festgelegt. Die Erkenntnisse aus dem Fördervertrag wurden für die Verschriftlichung und Abschluss des Werkvertrages genutzt. Aus diesem Grund wurde erst im Jahr 2017 der Werkvertrag für die zusätzliche Stelle beim Auftragnehmer abgeschlossen.

Zu Beginn des Jahres 2018 traten abteilungsintern massive Bedenken betreffend die Richtigkeit der Berechnungsmethoden des Auftragnehmers auf. Diese wurden Mitte des Jahres 2018 von Seiten der neuen Abteilungsführung mit dem Auftragnehmer, VertreterInnen der Stadt Innsbruck und der ARGE Tiroler Altenheime erörtert. Die Bedenken konnten durch den Auftragnehmer nicht ausgeräumt werden. Um eine mögliche Fehleinschätzung zu vermeiden, war es aus Sicht der Abteilungsleitung erforderlich, die angewandten Berechnungsmethoden rasch durch neutrale Fachexperten überprüfen zu lassen. Die rasche und fundierte Evaluierung musste vor der geplanten Ausrollung des Projektes abgeschlossen sein, damit diese nicht auf Grundlage falscher Annahmen erfolgte. Die Fortführung und Machbarkeit der Finanzierung des Pilotprojektes hing von dieser Evaluierung ab. Die Einschätzungen der Abteilung bzgl. der Kosten gingen weit über das Volumen, das vom Auftragnehmer vorgesehen und von der Tiroler Landesregierung beschlossen war, hinaus. Aus diesem Grund nahm die Abteilung Soziales im Wissen, dass das Evaluierungsergebnis spätestens im Oktober 2018 vorliegen musste, mit jener Organisation Kontakt auf, die bereits ein Angebot für das Projekt im Jahr 2016 gelegt hatte und dadurch über zumindest ein Grundwissen der Struktur und des Projektaufbaus

verfügte. Dieser Auftragnehmer ist ein österreichweit tätiger Experte auf diesem Gebiet und hat andere Bundesländer zum selben Thema schon beraten. Im Zuge der Evaluation der Kostenstruktur des Pilotprojektes stellte der Auftragnehmer einen Vergleich mit anderen Bundesländern an, was ein zusätzlicher Nutzen war.

Der Auftragnehmer konnte in kürzester Zeit ein Angebot stellen und mit der Evaluierung beginnen. Die Sommerzeit konnte dadurch genutzt werden und das Evaluationsergebnis lag Ende Oktober vor. Die Einschätzung des Beratungsunternehmens deckte sich mit der Einschätzung der Abteilung Soziales und unterstrich die Wichtigkeit der Vornahme von Maßnahmen hinsichtlich der Projektorganisation. Insofern kann die Kritik des Landesrechnungshofes zur mangelnden Projektorganisation nachvollzogen werden.

Zum Auswahlverfahren darf noch einmal angemerkt werden, dass die Entscheidung der Beauftragung der Beraterfirma mit der Dringlichkeit der Evaluierung begründet war. Es musste sich um ein Unternehmen handeln, das in dieser Materie über Expertenwissen in Tirol, aber auch in den anderen Bundesländern, verfügte und daher eine rasche fundierte Analyse des Projektes durchführen konnte.

Werkvertrag

Der im Jänner 2017 abgeschlossene Werkvertrag zwischen dem Land Tirol und dem Dienstleistungsunternehmen betreffend die Neustrukturierung der Tarife für die Alten- und Pflegeheime in Tirol enthielt die Aufgabenstellung lt. Angebot sowie das Honorar in der angebotenen Höhe von € 32.300 netto. Die vereinbarten Teilleistungen waren im Vergleich zum Angebot noch detaillierter dargestellt, als zusätzliche Leistungen waren die „Erstellung eines Abschlussberichtes mit Handlungsempfehlungen“ und die „Ausarbeitung eines Umsetzungskonzepts für 2017“ enthalten.

Als Erfüllungstermin (Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen) war der 31.10.2017 vereinbart. Die Auszahlung des Honorars iHv € 38.760 brutto sollte 14 Tage nach Abgabe und Prüfung des Abschlussberichtes/Handlungsempfehlungen erfolgen.

Leistungs- erbringung

Dem Verwaltungsakt ist zu entnehmen, dass der Auftragnehmer bereits im Sommer 2016 mit der Leistungserbringung begonnen hat. Im Oktober und November 2016 stellte er zwei Teilrechnungen. Der im Verwaltungsakt aufliegende Abschlussbericht datierte ebenfalls vom Jänner 2017. Die Zahlung des Gesamthonorars erfolgte im April 2017.

Kritik - Werk- vertrag erst im Nachhinein

Der LRH stellt kritisch fest, dass der schriftliche Werkvertrag erst abgeschlossen wurde, nachdem der Auftragnehmer den Großteil seiner Dienstleistung bereits erbracht hatte.

Beschluss der Landesregierung zur Tarifreform	Die Tiroler Landesregierung stimmte mit Grundsatzbeschluss vom 6.7.2017 (Umlaufbeschluss) der Umsetzung einer Tarifreform im Rahmen eines Pilotprojekts in 20 Wohn- und Pflegeheimen zu. Die weitere Ausrollung des neuen Tarifmodells auf alle Wohn- und Pflegeheime sollte nach Evaluierung des Pilotprojekts erfolgen. Basierend auf den Berechnungen des Auftragnehmers würden sich - nach Ausrollung dieses neuen Tarifmodells auf alle Heime - die jährlichen Bruttomehrkosten im Vergleich zum „alten“ Tarif auf rd. 14 Mio. € belaufen.
Beauftragung eines weiteren Beratungsunternehmens	Diese Evaluierung des Pilotprojekts war Gegenstand eines Werkvertrages zwischen dem Land Tirol und einem weiteren Beratungsunternehmen. Dieses Beratungsunternehmen legte im August 2018 ein Angebot, das die folgenden Aufgabenstellungen umfasste: Evaluierung der Tarifgestaltung, Definition von Wertungskriterien für die Pilotphase, Kennzahlen und Kennzahlenprozesse zur Steuerung der (stationären) Pflegeleistungen, Kriterienkatalog für eine nachhaltige und zukunftsbeständige Tarifgestaltung und Qualitätssicherung. Der geschätzte Aufwand belief sich auf 12 Beratertage zu einem Tagsatz von € 1.650 netto, sodass sich eine Auftragssumme von € 19.800 netto errechnete. Spesen (Reisekosten und Nächtigungen) wurden pauschal mit 20 % der Auftragssumme veranschlagt. Der Gesamtbetrag belief sich somit auf € 23.760 netto.
Kritik - fehlende Dokumentation des Auswahlverfahrens	Auch hinsichtlich der Beauftragung dieses Unternehmens waren im Verwaltungsakt keine weiteren Unterlagen betreffend das Auswahlverfahren vorhanden. Über Nachfrage des LRH teilte die Abteilung Soziales lediglich mit, dass das betreffende Unternehmen über gute Referenzen in anderen Bundesländern verfügt hatte.
Werkvertrag	Im August 2018 schloss das Land Tirol einen Werkvertrag mit diesem Beratungsunternehmen über die „Evaluierung des Pilotprojekts zur Vereinheitlichung der Pflorgetarife in den Tiroler Alten- und Pflegeheimen“. Hinsichtlich der vereinbarten Leistung verwies der Werkvertrag auf das erwähnte Angebot des Auftragnehmers, das Honorar iHv € 19.800 netto zuzüglich 20 % Spesen ergab sich ebenfalls aus dem Angebot.
Leistungserbringung	Vereinbarungsgemäß legte der Auftragnehmer Ende Oktober 2018 einen Evaluierungsbericht vor, die Rechnungslegung und Auszahlung des Honorars erfolgte ebenfalls vertragskonform zu je 30 % mit Auftragserteilung und zur Projektmitte sowie zu 40 % am Projektende. In diesem Evaluierungsbericht waren die berechneten jährlichen Bruttomehrkosten in der Endausbaustufe mit rd. 23 Mio. € Mehrkosten angegeben und somit wesentlich höher (rd. 64 %) als der Betrag im Konzept des zuvor beauftragten Unternehmens.

Unterschiedliche Ergebnisse der externen Berater	Da die beiden Auftragnehmer im Ergebnis zu signifikant unterschiedlichen Aussagen bezüglich der Mehrkosten in der Endausbaustufe des neuen Tarifmodells gekommen sind, stellte sich die Frage nach der „Richtigkeit“ der jeweiligen Berechnungen. Über Nachfrage des LRH teilte die Abteilung Soziales im August 2019 mit, dass die Berechnungen des zweiten Beratungsunternehmens, das höhere Mehrkosten festgestellt hatte, korrekt waren.
Ausweis	Die Mittelbereitstellung für die Zahlungen an beide Unternehmen erfolgte über die Finanzposition 1-411305-7355000 „Zuwendungen für Investitionszwecke an Gemeinden“.
Bewertung	Der LRH weist daraufhin, dass das Projekt der Tarifgestaltung nicht Thema der gegenständlichen Prüfung des LRH ist. Bei der Gestaltung eines einheitlichen Tarifmodells für Alten- und Pflegeheime sowie der Berechnung der dadurch entstehenden Kosten einschließlich der Vergleichsrechnungen zum bestehenden Tarifmodell handelt es sich zweifellos um eine komplexe Aufgabenstellung. Das Heranziehen eines externen Experten, der über fachkundige Erfahrung verfügt, ist daher grundsätzlich als sinnvoll zu bewerten. Durch die Projektorganisation ist zudem sicherzustellen, dass MitarbeiterInnen der Landesverwaltung ihr spezifisches Knowhow in das Projekt einbringen, ein „Wissenstransfer“ zwischen externen Beratern und internen ProjektmitarbeiterInnen erfolgt und der Auftraggeber die Qualität der Leistungserbringung des externen Beraters (zumindest i.S. einer Plausibilitätsprüfung) überprüfen kann. Nur derart geprüfte Daten sollten den weiteren Entscheidungen und Maßnahmen (Regierungsbeschlüssen) zugrunde gelegt werden.
Kritik - Projektorganisation	Der LRH stellt kritisch fest, dass beim gegenständlichen Projekt die Beschlussfassung der Landesregierung im Juli 2017 auf der Grundlage von Informationen und Daten des externen Beraters erfolgte, die mangels geeigneter Projektorganisation seitens des Landes Tirol nicht ausreichend geprüft waren.
Stellungnahme der Regierung	<i>Die Kritikpunkte zur mangelnden Projektorganisation können nachvollzogen werden, entsprechende Gegenmaßnahmen wurden bereits im Herbst 2018 eingeleitet und konsequent umgesetzt.</i>

6. Stichproben aus den Medieninformationen des Landes Tirol

Im Rahmen der Stichprobenauswahl zog der LRH auch aktuelle Medieninformationen heran. Prüfungsrelevant waren dabei Tätigkeiten des Landes Tirol, für deren Durchführung eine externe Fachexpertise in Anspruch genommen wurde. Daraus resultieren drei Beratungsleistungen, welche der LRH in seiner Prüfungstätigkeit berücksichtigte.

6.1. Studie „Ökonomische Effekte von AsylwerberInnen und Asylberechtigten in Tirol“

Studie - ökonomische Effekte von AsylwerberInnen & Asylberechtig- ten in Tirol	Eine Stichprobe der Medieninformationen setzte sich mit der Studie „Angewandte Wirtschaftsforschung“, die die Einwanderung und Integration von AsylwerberInnen und Asylberechtigten in Tirol aus einer ökonomischen Perspektive betrachtete, auseinander. Im Februar 2019 fand die Präsentation der Ergebnisse durch den Studienautor im Landhaus und im Beisein des für das Flüchtlingswesen zuständigen Mitglieds der Tiroler Landesregierung statt.
---	--

Keine Beauf- tragung durch das Land Tirol	Das Büro des zuständigen Mitglieds der Landesregierung teilte dem LRH mit, dass „weder das zuständige Mitglied der Landesregierung noch eine Abteilung in ihrem Zuständigkeitsbereich diese Studie beauftragte oder bezahlte“, sondern dies durch die Arbeiterkammer Tirol erfolgte.
---	--

Eine Auswertung der Personenkonten durch die Landesbuchhaltung des Amtes der Tiroler Landesregierung ergab, dass weder diese Gesellschaft noch der Studienautor Zahlungen für die betreffende Studie vom Land Tirol erhalten hat.

6.2. Kommunikationsberatung „Olympia 2026“

Ausgangssituation	Das Land Tirol, die Stadt Innsbruck und das Österreichische Olympische Comité bekundeten im Jahr 2016 Interesse für die Veranstaltung der Olympischen und Paralympischen Winterspiele im Winter 2026 in Tirol. Eine Volksbefragung sollte für die Entscheidung über eine Bewerbung des Landes Tirol als Veranstalter durchgeführt werden.
-------------------	---

Notwendigkeit des BeraterIn- neneinsatzes	Zur Vorbereitung auf diese Volksbefragung und eine mögliche Bewerbung hat sich das Land Tirol für die Inanspruchnahme einer Kommunikationsberatung entschieden. Ziel war es, eine Analyse früherer Olympia-Bewerbungen (z.B. der Städte Hamburg und München) durchzuführen und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen samt Projektplan zu entwickeln. Diese Vorarbeiten sollten die Basis für Grundsatzentscheidungen betreffend eine mögliche Bewerbung bilden.
---	--

Im Rahmen von Vorgesprächen - geführt vom Landeshauptmann und dem für Sportangelegenheiten zuständigen Mitglied der Landesregierung - mit einer Marketing- und Kommunikationsagentur erfolgte eine Definition der Leistungsgegenstände des Beratungsauftrages. Diese umfassten:

- Briefing und Abstimmung mit den Projektpartnern,
- Erstellung eines Projektplanes sowie
- Konzeption und Handlungsempfehlungen.

Leistungsvergabe	Die Agentur hat bereits seit 2009 für das Österreichische Olympische Comité gearbeitet. Daher ist dieses Beratungsunternehmen mit den relevanten Mechanismen einer derartigen Sportgroßveranstaltung vertraut. Darüber hinaus ist dem Beratungsunternehmen die Tiroler Medienlandschaft bekannt. Das Land Tirol entschied sich daher, diese Agentur mit der Kommunikationsberatung zu beauftragen.
Geschätzter Auftragswert	Der mit diesen Leistungen verbundene geschätzte Auftragswert betrug € 15.000 (brutto). Die Honorarrichtlinien und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Agentur bildeten eine Auftragsgrundlage. Das Beratungsunternehmen plante für die Leistungserstellung sechs Beratertage.
Kritik - Leistungsvergabe	Der LRH stellt kritisch fest, dass die Entscheidungsträger keine Vergleichsangebote zur Überprüfung der Preisangemessenheit einholten. Es erfolgte eine unmittelbare Direktvergabe unter Ausschluss des Wettbewerbs. Zudem liegt keine schriftliche Vereinbarung oder der Abschluss eines Werkvertrages unter Einbeziehung der Abteilung Justiziariat des Amtes der Tiroler Landesregierung vor.
Leistungserbringung	Die Agentur stellte ihr Konzept bei einer Präsentation mit folgenden Inhalten vor: • Darstellung der Ausgangssituation, • Erläuterung der Gründe für die Ablehnung einer Olympia-Bewerbung von München, Hamburg und Graubünden im Rahmen einer Volksbefragung, • Definition der Zielgruppen einer Informationskampagne sowie • Darstellung strategischer Grundsätze für die Konzeption von „Olympia 2026“ und insbesondere für die Kommunikation mit der Bevölkerung im Vorfeld der Volksbefragung.

	Zudem erarbeitete das Beratungsunternehmen Maßnahmenvorschläge und Handlungsschritte für die Informations- und Kommunikationskampagne im Vorfeld der Volksbefragung. Diese wurden chronologisch in einem Zeitplan dargestellt, um den optimalen Durchführungszeitpunkt abzubilden.
Durchführung der Maßnahmen	Der LRH überprüfte die Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen mittels Stichproben im Zuge einer Medienrecherche. Er stellt fest, dass die überprüften Maßnahmen im Rahmen einer Informationskampagne im Vorfeld der Volksbefragung umgesetzt wurden.
Rechnungslegung	Die Rechnungslegung der Agentur erfolgte per 31.3.2017. Die Honorarnote wies einen Leistungszeitraum von 1.2.2017 bis 31.3.2017 aus. Das Gesamthonorar betrug € 15.364,80 (brutto).
Regierungsanteil des Sportförderungsfonds	Die Zahlung erfolgte mit Finanzmitteln aus dem „Regierungsanteil“ des Sportförderungsfonds. Die Entscheidung über die Verwendung dieser Finanzmittel obliegt dem für Sport zuständigen Mitglied der Tiroler Landesregierung.
Hinweis	Machbarkeitsstudie „Olympische und Paraolympische Winterspiele - Innsbruck/Tirol 2026“ Die innsbruck-tirol sports gmbh, die sich im Eigentum Landes Tirol (45 %), der Stadtgemeinde Innsbruck (45 %) und des Österreichischen Olympischen Comité (10 %) befindet, hat die Olympic Austria GmbH (das Österreichische Olympische Comité tritt als Alleingesellschafter auf) mit der Ausschreibung einer Machbarkeitsstudie betraut. Nach Anhörung vier potenzieller AuftragnehmerInnen erfolgte die Beauftragung eines Konsortiums. Im Rahmen der Studie galt es • die Themenbereiche Wettkampf- und Nicht-Wettkampfstätten, Transport und Verkehr, Unterbringung, Sicherheit sowie Umwelt und Nachhaltigkeit zu evaluieren, • Kernanforderungen festzustellen sowie • Investitionsbedarf und Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Diese Machbarkeitsstudie sollte den politischen Gremien des Landes Tirol und der Landeshauptstadt Innsbruck als Diskussionsgrundlage für eine Bewerbung um die Veranstaltung der Olympischen und Paraolympischen Winterspiele 2026 dienen. Im Falle einer positiven Entscheidung im Rahmen der Volksbefragung sollten die Studienergebnisse auch für die Entwicklung und Ausarbeitung einer internationalen Bewerbung verwendbar sein.

Da die Volksbefragung am 15. Oktober 2017 zur Legung eines Angebotes für Olympische und Paralympische Winterspiele in Innsbruck/Tirol 2026 aber kein positives Ergebnis brachte, verfolgte das Land Tirol das Projekt „Olympia 2026“ nicht weiter.

6.3. Machbarkeitsstudie für das Studium der Veterinärmedizin in Tirol

Ausgangssituation Veterinärmedizin kann man in Österreich nur an der Veterinärmedizinischen Universität Wien studieren. Trotz hoher Anzahl an AbsolventInnen der Veterinärmedizinischen Universität Wien, besteht in Tirol, Vorarlberg und Südtirol ein Mangel an Tierärzten, weil viele ausländische AbsolventInnen nach dem Studienabschluss in ihr Heimatland zurückkehren und sich AbsolventInnen oftmals entscheiden, auch nach ihrem Studienabschluss am Studienort in Wien zu verbleiben. Darüber hinaus zeichnet sich in naher Zukunft eine Vielzahl an Pensionierungen von TierärztInnen in Tirol ab.

Aus diesen Gründen besteht die Gefahr, dass die tierärztliche Versorgung in Tirol mittel- und langfristig nicht mehr gewährleistet werden kann.

Regierungsprogramm Die Tiroler Landesregierung setzte sich im Regierungsprogramm für Tirol 2018 bis 2023 zum Ziel, eine flächendeckende veterinärmedizinische Versorgung zu sichern und die Umsetzung eines Universitätsstudiums für Veterinärmedizin und Tiergesundheit zu prüfen.

Regierungsbeschluss Am 5.2.2019 fasste die Tiroler Landesregierung einen Grundsatzbeschluss zur Etablierung eines veterinärmedizinischen Studiums. Sie beschloss dabei, eine Machbarkeitsstudie über die Einführung eines universitären Studienganges für Veterinärmedizin in Tirol bei der Privaten Universität für Gesundheitswissenschaften, Medizinische Informatik und Technik GmbH (UMIT) in Auftrag zu geben.

Auf Basis des Universitäts-Akkreditierungsgesetzes sollen bedarfsgerecht u.a. 20 bis 25 Studienplätze pro Jahr an der UMIT eingerichtet werden.

Für die Organisation und Abwicklung dieses Projekts im Amt der Tiroler Landesregierung ist die Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft sowie die Landesveterinärdirektion zuständig.

Laut dem Regierungsbeschluss und auf Basis der Kostenangaben der UMIT wird für diese Studie mit Kosten (geschätzter Auftragswert auf Basis der Berechnungen der Machbarkeitsstudie zur Errichtung der Medical School in Tirol) iHv € 200.000 gerechnet. Diese setzen sich aus folgenden Positionen zusammen:

Kostenposition	Betrag
Personalkosten	70.000
Investition und Arbeitsplatzkosten	15.000
Umlage interner Leistungen	14.000
Miet- und Betriebskosten	8.000
Sach- und Drittkosten (u.a. für eine gegebenenfalls notwendige Veterinärbedarfsstudie)	60.000
Marketing	20.000
Zwischensumme	187.000
Förderung des Landes Tirol	180.000
10 % Reservemittel	18.000
Summe	198.000
Gerundete Summe	200.000

Tab. 2: Geschätzter Auftragswert für die Machbarkeitsstudie „Veterinärmedizinisches Studium in Tirol“ (Beträge in €)

Der Vorstand der Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft teilte mit, dass die Positionen entsprechend der Auflistung plausibel erschienen, sodass die Fachabteilung keine weiteren Berechnungen durchführte. Dem LRH konnten daher keine weiteren Unterlagen zur Nachvollziehbarkeit der Kostenpositionen zur Verfügung gestellt werden.

Kritik -
geschätzter
Auftragswert

Der LRH stellt kritisch fest, dass der Ermittlung des geschätzten Auftragswertes keine detaillierten Kalkulationsunterlagen zugrunde liegen. Der im Regierungsbeschluss dargestellte Finanzbedarf iHv € 200.000 kann aufgrund eines fehlenden Leistungsverzeichnisses (d.h. Aufgliederung des Gesamtprojekts nach Art und Umfang der Leistungen mit Ausweis der jeweiligen Kosten und deren Berechnungsgrundlagen) nicht nachvollzogen werden. Die Zweckmäßigkeit und Angemessenheit der einzelnen Kostenpositionen kann daher nicht beurteilt werden.

Auftragsvergabe

Abschluss eines Fördervertrages	Die Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft teilte dem LRH mit, dass das Land Tirol für die Durchführung dieser Machbarkeitsstudie den Abschluss eines Förderungsvertrages mit der UMIT plant. Entsprechend dem „Leitfaden für Förderverträge“ kommen Förderverträge nur zur Anwendung, wenn der/die VertragspartnerIn ein eigenes Projekt vorstellt, welches nicht im Namen und Auftrag des Landes (Tirol) abgewickelt werden soll.
Kritik - Umgehung des Vergaberechts	Der LRH stellt zu dieser Absicht kritisch fest, dass die Vergabe dieses Dienstleistungsauftrages nicht über einen Fördervertrag erfolgen kann, sondern nach den Regeln des Vergaberechts (BVergG 2018) und einem Leistungsvertrag zu erfolgen hat.
Stellungnahme der Regierung	<i>Bei der Abwicklung des gegenständlichen Förderprojekts kommt die „Richtlinie zur Förderung von Forschungsprojekten“ zur Anwendung. Gemäß dieser Richtlinie werden insbesondere wissenschaftliche und wissenschaftsnahe Projekte, die einen bedeutenden Beitrag zur wissenschaftlichen Forschung in Tirol leisten und den Forschungsstandort Tirol nachhaltig fördern, unterstützt. Die gegenständliche Machbarkeitsstudie zur Etablierung eines universitären Studienganges für Veterinärmedizin in Tirol liefert in jedem Falle einen Beitrag im Sinne der eben zitierten Richtlinie.</i> <i>Derzeit besteht nur in Wien eine Veterinärmedizinische Universität für Österreich. In Westösterreich und daher auch vor allem Tirol herrscht ein eklatanter Mangel an Tierärzten. Hierfür könnte ein veterinärmedizinisches Studium an der UMIT Abhilfe schaffen. Ein veterinärmedizinisches Studium ist sehr kostenintensiv, weshalb eine Machbarkeitsstudie für eine möglichst exakte Ermittlung des Bedarfs und auch der Umsetzungsmöglichkeiten inkl. Kosten und Risiken als unabdingbar angesehen wurde.</i> <i>Es darf erwähnt werden, dass die Abteilung Justizariat beauftragt wurde, alle die mit der Vergabe und Abwicklung der Machbarkeitsstudie verbundenen zivilrechtlichen Rechtsgeschäfte vorzubereiten und abzuschließen. Hiervon sind sowohl Werks-, als auch Förderverträge umfasst. Abschließend kann festgehalten werden, dass die Abteilung Wirtschaftsstandort, Digitalisierung und Wissenschaft keinen Widerspruch in der Förderungsabwicklung des Projektes zum bestehenden Leitfaden für Förderverträge sieht.</i> <i>Ergänzt wird noch, dass im Rahmen der Endbegutachtung des Förderungsprojektes sämtliche Kostenpositionen wie Stundensätze, Tätigkeitsbeschreibungen etc. im Hinblick auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit geprüft werden.</i>

Replik Die Tiroler Landesregierung führt in ihrer Stellungnahme aus, dass bei der Abwicklung des gegenständlichen Förderprojekts die „Richtlinie zur Förderung von Forschungsprojekten“ zur Anwendung komme und kein Widerspruch in der Förderungsabwicklung des Projektes zum bestehenden Leitfaden für Förderverträge bestehe.

Dieser Ansicht hält der LRH folgendes entgegen: Der Grundsatzbeschluss der Tiroler Landesregierung vom 5.2.2019 zur Etablierung eines veterinärmedizinischen Studiums in Tirol legt auch etliche Rahmenbedingungen fest, die der beauftragten Machbarkeitsstudie zu Grunde zu legen sind. Dabei handelt es sich zum Teil um definierte Einzelleistungen wie zum Beispiel die Klärung rechtlicher und finanzieller Rahmenbedingungen, die Prüfung und Planung von Maßnahmen zur Umsetzung eines bereits erstellten Raum- und Funktionskonzepts, die Festlegung der Höhe der Studiengebühren und die Prüfung der Möglichkeit von Finanzierungs- und Ausbildungsverträgen in Zusammenhang mit der Etablierung eines Kredit- bzw. Stipendiensystems.

Diese Vorgaben der Landesregierung legen nahe, dass es sich bei der Beauftragung der Machbarkeitsstudie um einen Leistungsvertrag und nicht um einen Fördervertrag handelt.

7. Zusammenfassende Feststellungen

Grundlagen Der vorliegende Bericht enthält zunächst eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen sowie der Anforderungen an eine strukturierte Vorgehensweise für die Inanspruchnahme externer Beratungsleistungen durch die Landesverwaltung.

Überprüfung von Beraterverträgen Bei der Überprüfung der dargestellten Beraterverträge befasste sich der LRH mit Verstößen gegen vergaberechtliche Bestimmungen sowie mit der Frage, in welcher Form die Landesverwaltung die von Externen erbrachte Beratungsleistung kontrollierte und umsetzte. Diesen Aspekten kommt in Hinblick auf das Gebot einer sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung maßgebliche Bedeutung zu.

Der LRH stellte dabei im Wesentlichen folgende Kritikpunkte fest:

Begründung für Vergabe Die Landesverwaltung begründete die Notwendigkeit der Inanspruchnahme externer Expertise häufig mit dem Fehlen interner Personalressourcen. Dieses Argument sah der LRH insbesondere in den Fällen kritisch, in denen die beauftragte externe Expertise eine Kernaufgabe der betreffenden Organisationseinheit der Landesverwaltung betraf und keine Überlegungen zu den benötigten zusätzlichen Ressourcen dokumentiert waren.

	Ein Beratervertrag kam über Auftrag des zuständigen Mitglieds der Landesregierung zustande, nachdem die Fachabteilung zur betreffenden Sachfrage bereits eine Stellungnahme abgegeben hatte. Eine Begründung, warum diese Stellungnahme als nicht ausreichend erachtet und eine externe Expertise in Auftrag gegeben wurde, fehlte allerdings.
Auswahlprozess	Der LRH stellte in mehreren Fällen kritisch fest, dass der Auswahlprozess für die Beauftragung nicht transparent nachvollziehbar war, insbesondere aufgrund unvollständiger Dokumentation in den Verwaltungsakten. In einem Fall fehlte im Akt das Angebot des externen Beraters.
Auftragswert	In Zusammenhang mit dem in der Ausschreibung enthaltenen fixen Auftragswert stellte der LRH mehrfach kritisch fest, dass die Ermittlung dieses Betrages nicht nachvollziehbar war. Es fehlten Kalkulationsgrundlagen (geschätzte Ressourcen, Stundensätze). Der Verweis der Verwaltung auf Erfahrungswerte früherer Studien enthielt keine schlüssige Argumentation, aus welchen Gründen eine bestimmte Studie als Vergleich herangezogen worden war.
Kollegialbeschluss der Landesregierung	Die Vergabe von Aufträgen, deren Wert € 40.000 übersteigt, erfordert einen Kollegialbeschluss der Landesregierung. Der LRH stellte fest, dass in einigen Fällen durch ein Auftragsplitting ein Regierungsbeschluss vermieden wurde.
Schriftlicher Werkvertrag	Mehrfach erfolgte die Erbringung (zumindest eines Teiles) der Leistung vor Abschluss des schriftlichen Werkvertrages, in einem Fall fehlte eine schriftliche Vereinbarung.
Kontrolle der erbrachten Leistung	Die Kontrolle der vom externen Berater erbrachten Leistung (zumindest i.S. einer Plausibilitätsprüfung) seitens der Landesverwaltung sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen waren ebenfalls Gegenstand mehrfacher Kritikpunkte des LRH. Dabei stellte der LRH das Fehlen einer geeigneten Projektorganisation fest. Es war nicht sichergestellt, dass die Landesverwaltung die Qualität der Leistungserbringung überprüfen konnte und nur geprüfte Daten den weiteren Entscheidungen und Maßnahmen zugrunde legte. Weiters kritisierte der LRH die Fälle, in denen das Land Tirol das gesamte Honorar beglich, obwohl ein Teil der vereinbarten Leistung nicht erbracht oder die Qualität der Leistung seitens der Verwaltung kritisiert worden war.
Umsetzung der Beratungsleistung	Die vom LRH festgestellten Probleme bei der Umsetzung der Beratungsleistung waren größtenteils auf eine nicht ausreichende Analyse der Ausgangssituation zurückzuführen. Dabei verkennt der LRH nicht, dass diese Analyse auch davon abhängt, ob wesentliche Parameter der Themenstellung bereits vorgegeben sind (z.B. im Rahmen EU-rechtlicher Maßnahmen) oder es sich um eine überwiegend innovative Aufgabenstellung (z.B. im Kulturbereich) handelt.

Aber auch wenn externe ExpertInnen überwiegend neue Ideen erarbeiten sollen, sind nach Ansicht des LRH im Vorfeld wesentliche Inhalte und Zielsetzungen seitens des Auftraggebers festzulegen und dabei die Möglichkeit und Voraussetzung einer kurz- bis mittelfristigen Realisierbarkeit zu berücksichtigen.

So kritisierte der LRH insbesondere, dass ein Projekt weiterbetrieben wurde, dessen Realisierung bereits zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses mit dem Berater aufgrund der hohen Projektkosten äußerst unwahrscheinlich war.

Ebenfalls kritisch beurteilte der LRH ein Projekt, bei dem sich das anschließende Förderverfahren nicht an den grundsätzlichen Aussagen der vorangegangenen Expertise der Fachabteilung orientierte, ohne dass für diese Vorgangsweise eine sachliche Begründung vorlag.



DI Reinhard Krismer

Innsbruck, am 25.8.2020

Hinweis

Gemäß § 7 Abs. 1 des Gesetzes über den Tiroler Landesrechnungshof hat der Landesrechnungshof die Äußerung der Tiroler Landesregierung in seine Erwägungen einzubeziehen und in den Bericht einzuarbeiten. Dies ist unter der jeweiligen Randzeile „*Stellungnahme der Regierung*“ und „**Replik**“ vollzogen worden. Darüber hinaus hat der Landesrechnungshof die Äußerung dem Bericht als Beilage anzuschließen.



Amt der Tiroler Landesregierung

Sachgebiet Verwaltungsentwicklung

Dr. Gerhard Brandmayr

Amt d. Tiroler Landesreg., Eduard-Wallnöfer-Platz 3, 6020 Innsbruck, Österreich

An den
Landesrechnungshof
Eduard-Wallnöfer-Platz 3
6020 Innsbruck

Telefon +43 512 508 1940
Fax +43 512 508 741945
verwaltungsentwicklung@tirol.gv.at

Vorläufiges Ergebnis der Überprüfung des Landesrechnungshofes "Externe Beratungsleistungen im Amt der Tiroler Landesregierung"; Äußerung der Landesregierung

Geschäftszahl - bei Antworten bitte angeben

VEntw-RL-161/3-2020
Innsbruck, 20.07.2020

Der Landesrechnungshof hat von Jänner 2019 bis Jänner 2020 die externen Beratungsleistungen im Amt der Tiroler Landesregierung geprüft und das vorläufige Ergebnis der Überprüfung vom 03. Juni 2020, LR-0122/92, erstellt. Die Tiroler Landesregierung erstattet aufgrund ihres Beschlusses vom 20.07.2020 hierzu folgende

Ä u ß e r u n g:

Zu Punkt 4. - Grundgesamtheit von Beratungsleistungen

Kritik - unvollständige Daten (Seite 14)

Zur Kritik des Landesrechnungshofes, wonach im Zeitraum 2015 bis 2018 für rund 1.400 Werkverträge die vereinbarten Honorare nicht in der Datenbank aufscheinen, darf festgehalten werden, dass Honorare nur dann erfasst werden, wenn ein Gesamthonorar im Werkvertrag auch tatsächlich ausgewiesen ist.

Dies ist dann nicht der Fall, wenn etwa Stundensätze mit einer Abrechnung nach tatsächlich erbrachter Leistung vereinbart sind. Dies ist häufig der Fall, weil bei Vertragsabschluss das genaue Stunden- bzw. Auftragsausmaß noch nicht konkret feststeht. In solchen Fällen achtet die Abteilung Justizariat aber darauf, dass eine Deckelung bzw. eine Höchststundenanzahl oder ein Deckelungsbetrag/Maximalhonorar festgelegt ist. Damit wird sichergestellt, dass etwa die Grenzen für die Notwendigkeit von Regierungsbeschlüssen (§ 2 Abs. 3 Z 24 der Geschäftsordnung der Tiroler Landesregierung) oder die Grenze der Direktvergabe (Nettoauftragswert höher als € 100.000,-) eingehalten werden.

Weiters bestehen Rahmenwerkverträge (z.B. im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe) als Vorgabe für die jeweiligen Einzelverträge, so etwa für die Honoraransätze je Leistung bzw. für die allgemeinen Bedingungen.

Die Einzelbeauftragung erfolgt standardisiert je Fall (z.B. Erziehungsleistung je Kind) über die jeweilige Organisationseinheit und es kann daher bei solchen Verträgen kein Gesamthonorar existieren. Die konkreten Einzelaufträge innerhalb des Rahmenvertrages dokumentieren die jeweiligen bewirtschaftenden Organisationseinheiten.

Schließlich wurden einigen Landesbediensteten im Wege der Abteilung Justizariat Sonderermächtigungen/Vollmachten von Mitgliedern der Landesregierung erteilt, welche ihnen den Abschluss von Werkverträgen/Aufträgen über regelmäßig wiederkehrende und demselben Schema folgende externe Leistungen ermöglicht. Hierzu werden Werkvertragsnummern zur Verfügung gestellt und diese Organisationseinheiten sind verpflichtet, selbst die Vertragsabschlüsse und die Umsetzung zu dokumentieren. In der Datenbank der Abteilung Justizariat wird bei solchen Vertragsnummern lediglich vermerkt, an welche Organisationseinheit sie vergeben wurden.

Dazu kommt noch, dass die Erfassung des vereinbarten Honorars in der Datenbank - sofern dies überhaupt möglich ist - wenig Aussagekraft besitzt. Ursprünglich hatten die Organisationseinheiten nach erfolgter Auszahlung der Honorare dies der Abteilung Justizariat rückzumelden, damit diese Beträge in der Datenbank eingetragen werden können. In der praktischen Umsetzung musste aber festgestellt werden, dass oft deutliche Unterschiede zwischen vereinbartem und tatsächlich ausbezahltem Honorar bestanden, da Vertragsergänzungen/Leistungsänderungen (in Abstimmung mit der Abteilung Justizariat) erfolgten oder Honorare mit sonstigen Aufwendungen (wie Spesen und Barauslagen) „vermischt“ wurden. Dazu konnten die bereits erwähnten „gedeckelten“ Verträge mit Stundensätzen/sonstigen Pauschalsätzen sowie die Rahmenverträge honorarmäßig ohnehin nicht erfasst werden. Die Richtigkeit der Rückmeldungen war für die Abteilung Justizariat ohnedies kaum oder nur mit großem Aufwand nachvollziehbar.

Daher ist die Abteilung Justizariat in Abstimmung mit der Abteilung Landesbuchhaltung im Mai 2018 dazu übergegangen, eine interne Verknüpfung anhand der von der Abteilung Justizariat vergebenen Vertragsnummern herzustellen. Damit können zu den vergebenen Vertragsnummern die dazu getätigten Auszahlungen je Werkvertrag, zeitlich, persönlich und in Bezug auf die Grundlage (sachlich und rechnerisch geprüfte Rechnung oder sonstiger Nachweis - z.B. km-Liste/Ticket) zugeordnet werden.

Damit ist aus Sicht der Abteilung Justizariat jedenfalls die Nachvollziehbarkeit und Kontrollmöglichkeit für den tatsächlichen Geldfluss auf Basis der von ihr abgeschlossenen Verträge besser und fehlerfreier sichergestellt, als eine Honorarerfassung bei Vertragsabschluss oder eine nachträgliche Honorarerfassung in der Werkvertragsdatenbank.

Zu Punkt 5.2. - Erstellung einer Gleichstellungsstrategie Tirol

Kritik - Kalkulation (Seite 19)

Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf festgehalten werden, dass der Festpreis für die Ausschreibung (1. Ausschreibung: € 30.000; 2. Ausschreibung: € 20.000) aufgrund der Erfahrungen aus dem Gleichstellungsbericht 2016, der Regionalanalyse 2016 und des Gleichstellungsbarometers 2017 zu Umfang und Prozessgestaltung (Recherche, Fokusgruppen etc.) ermittelt wurde.

Im Leistungskatalog für die Erstellung einer Gleichstellungsstrategie wurde die Zielsetzung formuliert. Weiters wurden sowohl die (inhaltlichen) Handlungsfelder als auch der Umfang der Leistungen (3 Arbeitspakete und Maßnahmenempfehlungen) festgelegt.

Seitens der Auftraggeberin wurde jedoch keine detaillierte methodische Vorgangsweise festgelegt und damit auch keine detaillierte Einschätzung der dafür notwendigen Personal- oder Sachkosten. Damit sollte auch der Gestaltungsrahmen bzw. eine Schwerpunktsetzung hinsichtlich methodischer Notwendigkeiten möglich sein. Daher wurden die Erfahrungen sowie finanziellen Eckdaten des „Gleichstellungsberichtes 2016 / Regionalanalyse 2016“ und „Gleichstellungsbarometer 2017“ für den vorgegebenen Festpreis herangezogen.

Zu Punkt 5.3. - Beratung von Gemeinden zur Errichtung von Integrationsstrukturen

Um den Aufbau von Integrationsstrukturen in den Gemeinden zu unterstützen, erhielten die Gemeinden eine Ko-Finanzierung für die Schaffung von Integrationsbeauftragten. Da viele Gemeinden keine Erfahrung in diesem Bereich hatten, wurde gleichzeitig eine Beratung für zweckmäßig angesehen, um von Anfang an brauchbare Strukturen und damit eine gute Basis für die Integrationsarbeit zu schaffen.

Kritik - Beratungsbedarf (Seite 21)

Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass nach der Geschäftseinteilung des Amtes der Tiroler Landesregierung die Abteilung Gesellschaft und Arbeit unter anderem für die Koordination der Integration zuständig ist. Die inhaltliche Beratung und Begleitung von Kommunen im Integrationsbereich ist jedoch nicht deren Kernaufgabe.

Zum Ressourcenbedarf hat es Überlegungen gegeben (dies schlägt sich in der im Werkvertrag definierten Minimalvariante der Beratung nieder): 8,5 Beratungstage pro Gemeinde. Gerechnet wurde mit etwa drei bis vier Gemeinden, die 2015 zu beraten sein würden. In Summe waren das also ca. 25 bis 34 Arbeitstage, de facto dann verteilt auf zwei Jahre.

Kritik - Analyse der Ausgangslage (Seite 22)

Die Analyse der Ausgangslage, der Handlungsbedarf sowie Maßnahmen zur Problemlösung sind im Schreiben von LRⁱⁿ Christine Baur an die Gemeinden enthalten: Dort wird dokumentiert, dass bei den bereits länger stattfindenden Vernetzungstreffen der kommunalen Integrationsbeauftragten die „Bedeutung einer gezielten Arbeit für die Integration MIT Zugewanderten auf kommunaler Ebene im Sinne eines guten und konstruktiven Zusammenlebens verschiedener Bevölkerungsgruppen ... offenkundig geworden“ ist.

Diese Erfahrungen haben auch gezeigt, „dass sich die Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene deutlich besser und nachhaltiger entwickeln kann, wenn es klare Zuständigkeiten dafür sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene gibt.“ Weiters, dass es kommunale Strukturen für den Prozess des Miteinanders in der Gemeinde sowie ein inhaltliches Konzept benötigt.

Aus den Erfahrungen der vorangegangenen Jahre war klar, dass es fachliche Unterstützung bei den Kommunen brauchen würde, um die Vorteile von Integrationsstrukturen aufzubereiten. Aus diesem Grund sollte durch die Mitfinanzierung von Integrationsbeauftragten ein finanzieller Anreiz geschaffen werden. In der Praxis ist damit ein wichtiger Schritt gelungen, indem fünf große Kommunen dieses Angebot in Anspruch genommen und Integrationsbeauftragte neu installiert haben.

- Der Zeitrahmen war bewusst in der Erwartung offengehalten, dass erst im Laufe der Zeit weitere Kommunen nach und nach das Angebot in Anspruch nehmen würden.
- Das konkrete Förderziel war definiert mit der Einrichtung von neuen kommunalen Integrationsstellen mit einem entsprechenden, auf die jeweiligen lokalen Gegebenheiten abgestimmten Konzept.
- Für die Beratungsleistung wurde eine maximale Zahl von vier zu beratenden Gemeinden vorgegeben, damit war auch die budgetäre Grenze von rund € 33.000,- fixiert.
- Dieser Rahmen galt auch für die Kapazitäten zur Durchführung.
- Das Angebot an die Gemeinden war zeitlich bewusst nicht beschränkt, die Förderung war als längerfristige konzipiert, das Beratungsangebot war befristet.
- Weil das Auftragsvolumen klar unter der Wertgrenze lag, war auch kein Regierungsbeschluss nötig.
- Die Kriterien waren mit einer Mindestgröße der Kommune von 3000 EinwohnerInnen und einem Mindestanteil von AusländerInnen an der Wohnbevölkerung von 7% definiert. Das Angebot ging nur an die entsprechenden Kommunen. Darüber hinaus war ein entsprechendes Interesse der Kommune sowie die Bereitschaft, dafür auch eigene Mittel einzusetzen, Voraussetzung.

Kritik - Direktvergabe (Seite 22)

Zur Kritik des Landesrechnungshofes wird angemerkt, dass Vergleichsangebote tatsächlich nicht zu bekommen waren, weil es zum damaligen Zeitpunkt in Tirol keine anderen Anbieter mit den entsprechenden Qualifikationen gab. Die Beschränkung auf Tirol war sinnvoll, weil eine gewisse Flexibilität notwendig war und weil bei Anbietern außerhalb Tirols durch die zahlreichen Beratungstermine deutlich höhere Reisekosten angefallen wären. Nachweise für die positive Beurteilung von Eignung und Qualität sind im Vergabevermerk dokumentiert: Ausbildung im Bereich Diversitätskompetenz, Erfahrungen in der Integrationsarbeit und gute Kenntnisse der Strukturen und Funktionsweisen von Gemeinden (Herr Peter Warbanoff war damals schon längere Zeit als Agenda 21-Prozessmoderator in Gemeinden tätig).

Kritik - Preisangemessenheit (Seite 23)

Die Beratungstätigkeit zum Thema Integration ist vergleichbar mit der Tätigkeit als Agenda 21-Prozessmoderator. Daher wurde telefonisch bei der Abteilung Bodenordnung/Leitstelle für die lokale Agenda 21 eine Auskunft über die dort üblichen Honorare eingeholt. Die angebotenen Tagessätze lagen etwas unter den Sätzen der Agenda 21. Leider ist eine schriftliche Dokumentation dieser Recherche unterblieben.

Kritik - verspätete Vertragsunterzeichnung (Seite 23)

Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass sich die Unterzeichnung des Werkvertrages aus abwicklungstechnischen Gründen verzögert hat. Gleichzeitig war aber ein rascher Start der Beratungen auf Gemeindeebene erforderlich.

Kritik - Auftragssplittung (Seite 23)

Zu dieser Kritik wird festgehalten, dass die Planung so sorgfältig wie möglich erfolgt ist. Im Voraus konnte nur geschätzt werden, wie viele Kommunen das Angebot annehmen würden und die Schätzung erwies sich im Nachhinein als tragfähig. Darüber hinaus nahmen nicht alle Kommunen das Angebot gleich im ersten Jahr in Anspruch. Deshalb war es sinnvoll, im Folgejahr weiteren Kommunen die Möglichkeit der Beratung zu eröffnen.

Aufgrund dieser Notwendigkeit einer Schätzung war es nicht möglich, einen genauen Betrag im Vorhinein zu fixieren. In Summe wurde in den zwei Jahren ein Betrag von € 40.208,70 brutto erreicht (2015: 16.449,- und 2016: 23.759,70). Der ausführenden Abteilung Gesellschaft und Arbeit ist bewusst, dass eine Auftragssplittung vergaberechtlich nicht unproblematisch ist, aufgrund dieser Ausgangslage lag jedoch keine Auftragssplittung vor.

Kritik - keine Zieldefinition, kein geschuldeter Erfolg (Seite 24)

Ein geschuldeter Erfolg konnte im Werkvertrag nicht definiert werden, weil dessen Erreichung nicht (allein) vom Werkvertragsnehmers abhängig war. Letztlich konnte nur eine Beratungstätigkeit erfolgen, die konkrete Umsetzung lag in den Händen der betroffenen Kommunen, die in diesem Bereich größtenteils kaum Erfahrung hatten. Aus diesem Grund konnten im Werkvertrag keine fertigen Konzepte als Leistungen/Erfolge festgeschrieben werden. Die Leistungsparameter für die Auftragerfüllung sind somit die tatsächlich geleisteten Beratungs- und Coachingstunden.

Kritik - Kontrolle (Seite 24)

Die erbrachten Beratungsleistungen sind in den Rechnungen aufgeführt. Darüber hinaus wurden die halbjährlich stattfindenden Vernetzungstreffen der kommunalen Integrationsbeauftragten genutzt, um mit den betreffenden Integrationsbeauftragten die Beratungs- und Coachingleistungen zu besprechen. Dabei wurde thematisiert, was bereits geschehen ist und was in weiterer Folge noch notwendig war. Diese Maßnahme wurde als Element der begleitenden Kontrolle und Steuerung gesetzt. In Zukunft wird auf eine vollständige Dokumentation geachtet.

Rechnungslegung (Seite 25)

Anzumerken ist, dass vorweg nicht planbar war, wie viele Beratungen von den Kommunen tatsächlich in Anspruch genommen würden. Daher wurde der Werkvertrag auch entsprechend formuliert und Höchstbeträge definiert, die nicht überschritten werden durften. Eine Unterschreitung konnte natürlich nicht ausgeschlossen werden. Für erbrachte Leistungen wurde das vereinbarte Honorar verrechnet und bezahlt.

Zu Punkt 5.4. Studie „Working Poor in Tirol“

Kritik - geschätzter Auftragswert nicht nachvollziehbar (Seite 26)

Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf festgehalten werden, dass zur Schätzung des Auftragswertes Angebote für Studien/Arbeitsmarktforschungsaufträge verglichen wurden, die in den letzten Jahren vergeben wurden. Die darin enthaltenen Leistungspakete bzw. Stundensätze wurden der Ausschreibung zugrunde gelegt.

Die zum Vergleich herangezogenen Studien kosteten zwischen rund € 30.000, - und € 75.000, -, und zwar je nachdem, ob sie einen ausschließlich quantitativen bzw. qualitativen oder einen quantitativen und qualitativen Forschungsauftrag erfüllten.

Der geschätzte Auftragswert orientierte sich an den Studien, mit denen sowohl qualitative, als auch quantitative Forschungsleistungen erbracht worden waren. Diese kosteten ca. € 75.000, weshalb dieser Auftragswert der Ausschreibung zugrunde gelegt wurde.

Kritik - keine vollständige Leistungserbringung (Seite 27)

Die vom Landesrechnungshof angesprochene Leistung „Mapping der existierenden operativen Angebote“ findet sich mit diesem Wortlaut nicht in der Ausschreibung. Sehr wohl gefordert war, „die in Tirol bereits bestehenden Unterstützungsangebote, die dem Bedarf entsprechend auch für Working Poor bzw. Teilgruppen der Working Poor offenstehen, zu berücksichtigen und Kooperationsmöglichkeiten aufzuzeigen“. Das „Mapping bereits existierender Angebote“ war im auch im abgeschlossenen Werkvertrag keine spezielle Teilleistung, sondern Teil des Arbeitspaketes „Handlungsempfehlungen“.

Für die Umsetzung dieser Vorgabe hat die Auftragnehmerin in ihrem Angebot unter anderem den Begriff „Mapping bereits existierender Angebote“ eingeführt.

Als Teilaspekt des Arbeitspaketes „Handlungsempfehlungen“ wurde das „Mapping bereits existierender Angebote“ in den Projektbegleitgruppentreffen durchgängig inhaltlich thematisiert.

Das betreffende Arbeitspaket wurde aus Sicht der Abteilung Gesellschaft und Arbeit vollinhaltlich von der Auftragnehmerin im Sinn der Ausschreibung bearbeitet und ist im Studienendbericht enthalten.

Aus Sicht des Auftraggebers wurde daher die Leistung wie beauftragt erbracht und war das Honorar dementsprechend vollständig zu bezahlen.

Zu Punkt 5.5 - Sensibilisierungskampagne „Aus- und Weiterbildung für Niedrigqualifizierte - Weiterbildungsbonus Tirol

Kritik - Kalkulation (Seite 29)

Die Schätzung des Auftragswertes für die Sensibilisierungskampagne wurde in enger Abstimmung mit der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit vorgenommen und es konnte auf deren Expertise zurückgegriffen werden.

Kalkulationen werden künftig, zur besseren Nachvollziehbarkeit, unter Angabe der Leistungspakete, Leistungsstunden und Stundensätze, dokumentiert.

Werkvertrag (Seite 29)

Es darf klargestellt werden, dass sich die genannte Summe von € 92.157,65 nicht auf die reinen Agenturkosten, sondern auf das gesamte ausgegebene Kampagnenbudget bezieht. Die reinen Agenturkosten betrugen € 9.510,- brutto.

Kritik - Mangel in der Konzeption der Sensibilisierungskampagne (Seite 30)

Die Sensibilisierungskampagne wurde entwickelt und umgesetzt, um nicht nur dem „Weiterbildungsbonus Tirol“ Bekanntheit zu verschaffen, sondern auch um das Thema „Working Poor“ ins allgemeine Bewusstsein zu rücken (siehe die Begründung im Beschluss der Landesregierung vom 06.02.2018; Begleitschreiben FLR Palfrader zur Versendung der Plakate und Folder vom 14.05.2018, AMF-43.2(3)/20.

Die neue Förderung richtete sich an gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen, die aufgrund ihrer Lebenssituation in der Regel nicht bildungsaffin sind, sondern für eine Weiterbildung gewonnen werden müssen. Entscheidungen, eine Fortbildung zu absolvieren, werden zudem in der Regel nach einiger Überlegung und daher mittel- und langfristig, viel seltener spontan und kurzfristig getroffen.

All das spiegelt sich in den vom Landesrechnungshof zum Stichtag 01.04.2019 genannten Antragszahlen wider. Mit Stand Juni 2020 sind jedenfalls 297 Anträge eingebracht und Förderungen in der Höhe von knapp € 150.000,- zugesagt worden.

Empfehlung nach Art. 69 Abs. 4 TLO (Seite 30)

Der Landesrechnungshof empfiehlt bei Werbekampagnen für Fördermaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen geeignete Parameter zur Überprüfung der Zielerreichung festzulegen.

Der Erfolg von Werbekampagnen für eine konkrete Fördermaßnahme lässt sich nachvollziehbar an der Zahl der Förderansuchen ermitteln. Damit lässt sich auch die Zielerreichung gut (kurz-, mittel- oder langfristig) messen.

Bei einer Sensibilisierungskampagne, die der Bewusstseinsbildung in Bezug auf eine spezielle Zielgruppe dient, lässt sich ein unmittelbarer Erfolg aber sehr schwer bemessen. In diesem Fall stellt auch die Festlegung von Indikatoren im Vorfeld zur Überprüfung der Zielerreichung eine Herausforderung dar bzw. ist nur bedingt möglich.

Zu Punkt 5.6. - Prozessbegleitung zur „Großen Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005“

Kritik - Seite 31

Zur Kritik des Landesrechnungshofes, dass eine explizite Begründung für die Beauftragung eines externen Unternehmens von Seiten der eingerichteten Steuerungsgruppe fehle, darf Folgendes festgehalten werden:

- A) Im Protokoll zur 1. Steuerungsgruppensitzung vom 23.06.2015 findet sich zwar keine ausdrückliche Begründung für die Notwendigkeit einer externen Beauftragung, die im Protokoll und im Landtagsbeschluss 421/13 enthaltene Beschreibung des geplanten umfangreichen öffentlich-partizipativen Prozesses (Umfragen, Landtagsenquete, BürgerInnenbeteiligung, Befassung von Stakeholdern, etc. in Abhängigkeit vom Prozessdesign der externen Prozessbegleitung) zur Erhebung von messbaren und objektivierbaren Daten und zur daran anschließenden Evaluierung des Begriffes „Natur“, „Naturnutzung“ und „Naturschutz“, auf deren Grundlage eine mögliche

Erweiterung bzw. Änderung von § 1 des Tiroler Naturschutzgesetzes erfolgen sollte, lässt jedoch zweifelsfrei erkennen, dass die Durchführung eines solchen breit aufgestellten Prozesses mit den vorhandenen eigenen personellen Ressourcen nicht möglich gewesen wäre. Schlüssig lässt sich daher aus dem Protokollinhalt erkennen, dass für dieses Prozedere eine externe Unterstützung notwendig war.

- B) Zur Kritik, dass ein „bundesländerübergreifender Rechtsvergleich“ der Naturschutzgesetze zu den Kernaufgaben der Verwaltung zähle und für diese legistischen Arbeiten nach Ansicht des Landesrechnungshofes personelle Ressourcen des Amtes der Landesregierung eingesetzt werden sollten, wird angemerkt:
Um die Phase 1 des Novellierungsprozesses (Öffentlichkeitsbeteiligung und Vorarbeiten für die nachfolgende legistische Umsetzung) möglichst zügig durchführen und zeitnah mit der eigentlichen legistischen Umsetzung beginnen zu können, wurde die Erarbeitung des Rechtsvergleiches auf Empfehlung der externen Prozessbegleitung ausgelagert.
- C) Der Kritik, dass eine nachvollziehbare Kalkulationsgrundlage für die Festlegung der Höhe des geschätzten Auftragswertes fehle, wird in Zukunft entsprochen.
- D) Auch die Kritik, dass die Tiroler Landesregierung den für Auftragsvergaben über € 40.000,- erforderlichen Kollegialbeschluss erst nach Vertragsabschluss und der überwiegenden Leistungserbringung durch den Auftragnehmer fasste, wird in Zukunft berücksichtigt.
- E) Eine große Novelle des Tiroler Naturschutzgesetzes 2005 erfolgte nach Abschluss der Beratungsleistung nicht, weil sich als Kernergebnis herausgestellt hat, dass das bestehende Tiroler Naturschutzgesetz 2005 insgesamt ein fortschrittliches Instrument ist, das auch den aktuellen Bedürfnissen gerecht wird.

Zu Punkt 5.7. - Erstellung eines Konzepts für eine museale Nutzung des Pflegehauses Anras

Kritik - förderbare Kosten (Seite 45)

Für die Ermittlung der förderbaren Kosten wurde vom Förderwerber eine Überarbeitung der Machbarkeitsstudie gefordert. Diese wurde dem Fördervertrag zugrunde gelegt und beinhaltet eine anteilige Schätzung und textliche Erläuterung des denkmalpflegerischen Mehraufwandes.

Die Förderhöhe von € 696.000,- entspricht dem Grundsatzbeschluss aus dem „Kulturinvestitionspaket Osttirol“, das von der Landesregierung am 5.9.2018 und vom Tiroler Landtag am 3.10.2018 beschlossen wurde.

Empfehlung nach Art 69 Abs. 4 TLO (Seite 47)

Zur Empfehlung des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass zur Sicherstellung der öffentlichen kulturellen Nutzung die Vorlage einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der Landesgedächtnisstiftung sowie ein Nutzungskonzept verlangt wurde.

Entsprechend der Empfehlung des Landesrechnungshofes wird eine Auszahlung weiterer Förderungen erst nach Vorlage eines konkreten Nutzungskonzeptes und Überprüfung der förderbaren Kosten durch die Abteilung Hochbau erfolgen.

Zu Punkt 5.8 - Musikplattform Tirol

Kritik - fehlende Zielsetzung des Landes (S 48)

Grundlage der Beauftragung war die Stellungnahme der Fachabteilung Kultur vom 14.08.2017, in der zur Realisierbarkeit auf die Notwendigkeit von Ressourcen und einer institutionellen Anbindung hingewiesen wurde.

Zu Punkt 5.9 - Kunst Triennale

Kritik - mangelnde Festlegung und Durchsetzung der Zielvorstellungen des Landes (Seite 52)

Zur Kritik des Landesrechnungshofes darf angemerkt werden, dass es Zielsetzung der Auftragserteilung war, im Rahmen der Neuausrichtung des Förderschwerpunktes „Kunst im öffentlichen Raum“ die Präsenz zeitgenössischer Kunst im visuellen und werblichen Auftritt des Landes zu stärken. Aufgrund der budgetären Rahmenbedingungen im Juli 2015 wurden keine weiteren Planungen und Abstimmungen mit externen Partnern durchgeführt.

Zu Punkt 5.10. - Partizipation von Menschen mit Behinderung begleitend zur Erarbeitung eines neuen Gesetzes der Tiroler Behindertenhilfe

Im Hinblick auf die Kritik des Landesrechnungshofes, dass die Höhe des vereinbarten Honorars nicht transparent und nachvollziehbar sei, ist anzumerken, dass ein Pauschalhonorar vereinbart wurde, welches sich aus der Summe der einzelnen Leistungspositionen, dargestellt im entsprechenden Angebot, ergibt.

Bezugnehmend auf die einzelnen Leistungspositionen wurde teilweise eine Stundenanzahl angegeben und variieren die Stundensätze unter Zugrundelegung der angegebenen Kosten, wobei eine entsprechende Erklärung hierfür dem Angebot nicht zu entnehmen ist.

In diesem Zusammenhang scheint die Kritik des LRH nachvollziehbar und wird zukünftig berücksichtigt.

Weiters stellte der Landesrechnungshof kritisch fest, dass die Nachzahlung zu dem laut Werkvertrag vereinbarten Gesamthonorar eine tatsächliche „Ausdehnung des Leistungsumfanges“ darstelle und somit - entsprechend den allgemeinen Bestimmungen des Werkvertrages - der Schriftform bedürftig habe. Diesbezüglich kann festgehalten werden, dass die Abteilung Soziales diese Leistungen als nicht vom gegenständlichen Werkvertrag umfasste Leistung angesehen hat, aber für sich genommen jedenfalls als notwendig erachtet wurden.

Zu Punkt 5.11 - Evaluation Pilotprojekt „Persönliches Budget“

Kritik - Wirksamkeit nicht nachvollziehbar (Seite 58)

Im Zusammenhang mit der Evaluation des Pilotprojektes „Persönliches Budget“ der Tiroler Behindertenhilfe kritisiert der Landesrechnungshof, dass dem Verwaltungsakt nicht zu entnehmen ist, ob und inwieweit die Ergebnisse dieser Studie in die Gestaltung der Richtlinie eingeflossen sind und welchen Informationsgewinn das Land Tirol durch diese Studie erzielte.

Diesbezüglich darf angemerkt werden, dass die wissenschaftliche Evaluation des Pilotprojektes „Persönliches Budget in Tirol“ der Abteilung Soziales verschiedene Anhaltspunkte für die Gestaltung der „Persönliches Budget-Richtlinie“ lieferte, unter anderem für die Darstellung der Definition und der Ziele des persönlichen Budgets, aber auch im Hinblick auf die Gestaltung der Verwaltungsabläufe (Genehmigungsverfahren, Verwendungsnachweise usw.). Vorliegende (Teil-)Ergebnisse konnten auch schon vor Fertigstellung des Evaluationsberichts für die genannten Punkte herangezogen werden.

Es war seitens der Abteilung Soziales für die Evaluation vorgegeben worden, dass jedenfalls die Aspekte „Lebensqualität“ und „Abwicklung/Organisation (Vorteile, Herausforderungen)“ zu berücksichtigen sind. Zu diesen Aspekten bietet die Evaluation wesentliche und neue Informationen. Gerade durch die Methode des qualitativen Interviews war es möglich, sehr eindrücklich die Situation von Betroffenen zu schildern und die (vor allem administrativen) Herausforderungen darzustellen. Eine wichtige Erkenntnis der Evaluation ist die Tatsache, dass der nachweislich große administrative Aufwand (für BudgetnehmerInnen und Landesverwaltung) den „Gewinn“ dieses Pilotprojektes (im Sinn von mehr Lebensqualität, höherem Grad der Selbstbestimmung für die Menschen mit Behinderungen und Begegnung auf Augenhöhe von Landesverwaltung und KundInnen) für alle Beteiligten nicht geschmälert hat.

Ein weiteres Ergebnis der Evaluierung war die Installierung einer unabhängigen Peerberatungsstelle „Peer Beratung Persönliches Budget Tirol“, die von der Initiativgruppe und der Abteilung Soziales gemeinsam geplant wurde und die im Frühjahr 2020 ihre Arbeit aufgenommen hat.

Darüber hinaus wurde das Pilotprojekt „Persönliches Budget“ durch die Veröffentlichung des Berichts zur wissenschaftlichen Evaluation auch über die Grenzen Tirols und Österreichs hinaus bekannt. Der Bericht hat dazu beigetragen, dass Tirol „von außen“ als Land wahrgenommen wird, das sich ernsthaft bemüht, die UN-Behindertenrechtskonvention umzusetzen.

Zu Punkt 5.12. - Tarifreform für die Alten- und Pflegeheime in Tirol **Kritik - fehlende Dokumentation des Auswahlverfahrens (Seite 58)**

Zur Kritik des Landesrechnungshofes wird angemerkt, dass das erste Auswahlverfahren auf einer anderen Ebene im „Geschäftsführenden Ausschuss Pflege“ stattfand. In diesem wurde die Herangehensweise beider Anbotsleger durch eine informierte Mitarbeiterin der Abteilung Soziales präsentiert. Die Entscheidung fiel politisch im Gremium, das Protokoll ist im dortigen Akt abgelegt. Der gegenständliche Verwaltungsakt wurde erst nach diesem Beschluss im Gremium angelegt. Der Auftragnehmer hat sich bereits vor Abschluss des betreffenden Werkvertrages im Zuge eines Projektes, welches auf Grundlage eines Fördervertrages (Finanzierung der Pflegekoordinationsstelle bei der GemNova) unterstützt wurde, mit der Tarifreform für die Alten- und Pflegeheime in Tirol beschäftigt.

Das dabei gewonnene, detaillierte Vorwissen gab dann auch den Ausschlag für die Zuschlagsentscheidung. Bereits bei der Zuschlagserteilung war klar, dass bis zum Ablauf des genannten Fördervertrages keine weiteren Kosten anfallen werden. Im Sinn der Transparenz wurden die vom Auftragnehmer im Zuge der weiteren Projektabwicklung zu erbringenden Leistungen genau definiert und in einem Werkvertrag festgelegt. Die Erkenntnisse aus dem Fördervertrag wurden für die Verschriftlichung und Abschluss des Werkvertrages genutzt. Aus diesem Grund wurde erst im Jahr 2017 der Werkvertrag für die zusätzliche Stelle beim Auftragnehmer abgeschlossen.

Zu Beginn des Jahres 2018 traten abteilungsintern massive Bedenken betreffend die Richtigkeit der Berechnungsmethoden des Auftragnehmers auf. Diese wurden Mitte des Jahres 2018 von Seiten der neuen Abteilungsführung mit dem Auftragnehmer, VertreterInnen der Stadt Innsbruck und der ARGE Tiroler Altenheime erörtert. Die Bedenken konnten durch den Auftragnehmer nicht ausgeräumt werden. Um eine mögliche Fehleinschätzung zu vermeiden, war es aus Sicht der Abteilungsführung erforderlich, die angewandten Berechnungsmethoden rasch durch neutrale Fachexperten überprüfen zu lassen. Die rasche und fundierte Evaluierung musste vor der geplanten Ausrollung des Projektes abgeschlossen sein, damit diese nicht auf Grundlage falscher Annahmen erfolgte. Die Fortführung und Machbarkeit der Finanzierung des Pilotprojektes hing von dieser Evaluierung ab. Die Einschätzungen der Abteilung bzgl. der Kosten gingen weit über das Volumen, das vom Auftragnehmer vorgesehen und von der Tiroler Landesregierung beschlossen war, hinaus. Aus diesem Grund nahm die Abteilung Soziales im Wissen, dass das Evaluierungsergebnis spätestens im Oktober 2018 vorliegen musste, mit jener Organisation Kontakt auf, die bereits ein Angebot für das Projekt im Jahr 2016 gelegt hatte und dadurch über zumindest ein Grundwissen der Struktur und des Projektaufbaus verfügte. Dieser Auftragnehmer ist ein österreichweit tätiger Experte auf diesem Gebiet und hat andere Bundesländer zum selben Thema schon beraten. Im Zuge der Evaluation der Kostenstruktur des Pilotprojektes stellte der Auftragnehmer einen Vergleich mit anderen Bundesländern an, was ein zusätzlicher Nutzen war.

Der Auftragnehmer konnte in kürzester Zeit ein Angebot stellen und mit der Evaluierung beginnen. Die Sommerzeit konnte dadurch genutzt werden und das Evaluationsergebnis lag Ende Oktober vor. Die Einschätzung des Beratungsunternehmens deckte sich mit der Einschätzung der Abteilung Soziales und unterstrich die Wichtigkeit der Vornahme von Maßnahmen hinsichtlich der Projektorganisation. Insofern kann die Kritik des Landesrechnungshofes zur mangelnden Projektorganisation nachvollzogen werden.

Zum Auswahlverfahren darf noch einmal angemerkt werden, dass die Entscheidung der Beauftragung der Beraterfirma mit der Dringlichkeit der Evaluierung begründet war. Es musste sich um ein Unternehmen handeln, das in dieser Materie über Expertenwissen in Tirol, aber auch in den anderen Bundesländern, verfügte und daher eine rasche fundierte Analyse des Projektes durchführen konnte. Die Kritikpunkte zur mangelnden Projektorganisation können nachvollzogen werden, entsprechende Gegenmaßnahmen wurden bereits im Herbst 2018 eingeleitet und konsequent umgesetzt.

Zu Punkt 6.3 - Machbarkeitsstudie für das Studium der Veterinärmedizin

Bei der Abwicklung des gegenständlichen Förderprojektes kommt die „Richtlinie zur Förderung von Forschungsprojekten“ zur Anwendung. Gemäß dieser Richtlinie werden insbesondere wissenschaftliche und wissenschaftsnahe Projekte, die einen bedeutenden Beitrag zur wissenschaftlichen Forschung in Tirol leisten und den Forschungsstandort Tirol nachhaltig fördern, unterstützt. Die gegenständliche Machbarkeitsstudie zur Etablierung eines universitären Studienganges für Veterinärmedizin in Tirol liefert in jedem Falle einen Beitrag im Sinne der eben zitierten Richtlinie.

Derzeit besteht nur in Wien eine Veterinärmedizinische Universität für Österreich. In Westösterreich und daher auch vor allem Tirol herrscht ein eklatanter Mangel an Tierärzten. Hierfür könnte ein veterinärmedizinisches Studium an der UMIT Abhilfe schaffen. Ein veterinärmedizinisches Studium ist sehr kostenintensiv, weshalb eine Machbarkeitsstudie für eine möglichst exakte Ermitt-

lung des Bedarfs und auch der Umsetzungsmöglichkeiten inkl. Kosten und Risiken als unabdingbar angesehen wurde.

Es darf erwähnt werden, dass die Abteilung Justizariat beauftragt wurde, alle die mit der Vergabe und Abwicklung der Machbarkeitsstudie verbundenen zivilrechtlichen Rechtsgeschäfte vorzubereiten und abzuschließen. Hiervon sind sowohl Werks-, als auch Förderverträge umfasst. Abschließend kann festgehalten werden, dass die Abteilung Wirtschaftsstandort, Digitalisierung und Wissenschaft keinen Widerspruch in der Förderungsabwicklung des Projektes zum bestehenden Leitfa-
den für Förderverträge sieht.

Ergänzt wird noch, dass im Rahmen der Endbegutachtung des Förderungsprojektes sämtliche Kostenpositionen wie Stundensätze, Tätigkeitsbeschreibungen etc. im Hinblick auf Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit geprüft werden.

Für die Landesregierung

Günther Platter
Landeshauptmann