

# Bericht an den Gemeinderat

BearbeiterIn: Pichler Ulrike

BerichterstellerIn: GRin Bergmann Ingeborg

GZ: StRH – 11675/2009

Graz, 14. April 2011

**Betreff: „Ausgewählte Vergaben an Werbeagenturen, erweitert um den Antrag auf Überprüfung der Kosten für die Umstellung der Firma „Grazer Stadtwerke AG“ auf Graz AG“ – Beschlussvorlage für den Gemeinderat im März 2011**

Der **Stadtrechnungshof** hat gemäß § 98 Abs 5 und Abs. 6 des Statutes der Landeshauptstadt Graz iVm § 13 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof auf Grund eines **einstimmig beschlossenen Prüfantrages des Kontrollausschusses** sowie auf Grund eines **Prüfantrages von sieben Mitgliedern des Gemeinderates** eine Prüfung

## **„ausgewählter Vergaben an Werbeagenturen, erweitert um den Antrag auf Überprüfung der Kosten für die Umstellung der Firma „Grazer Stadtwerke AG“ auf Graz AG“**

durchgeführt und gelangt zu folgenden Ergebnissen (aus datenschutzrechtlichen Gründen werden an Stelle der Firmenwortlaute der Werbeagenturen die Bezeichnungen „AGENTUR 1“, „AGENTUR 2“ und „AGENTUR 3“ verwendet):

### **(1) Aufträge städtischer Stellen an „AGENTUR 1“**

Die **Aufträge der Magistratsabteilungen an „AGENTUR 1“** lagen in **allen Einzelfällen unter den Schwellenwerten für Direktvergaben**; aus vergaberechtlicher Sicht bestand daher in den untersuchten Fällen keine Verpflichtung zur Ausschreibung, auch wenn das Gesamtvolumen aller erteilten Aufträge im Bereich des A 15 deutlich über dem einschlägigen Grenzwert gelegen hat. Die magistratsinterne Regelung sieht eine verpflichtende Einholung von Vergleichsanboten schon bei zu erwartenden Auftragswerten ab EUR 1.500,00 netto vor; dennoch wurde in allen untersuchten Einzelfällen von der **Ausnahmebestimmung** für Direktvergaben Gebrauch gemacht, und zwar regelmäßig mit dem **Hinweis auf die geistige Urheberschaft** der „Idee“.

Der Stadtrechnungshof hält im Einklang mit einschlägigen Leitsätzen des Rechnungshofes (RH) fest, dass die **Direktvergabe von vielen ähnlichen Kleinaufträgen an immer den selben Bieter – ohne dass jemals eine echte Ausschreibung stattgefunden hat – nicht gut zu heißen** ist. Wenn man tatsächlich für gleichartige Leistungen (hier: Grafik- und Gestaltungsleistungen, Eventorganisation) regelmäßigen Bedarf erkennt, wäre es im Sinne der Ordnungsmäßigkeit **angeraten, eine Bietersuche für einen ein- oder mehrjährigen Rahmenvertrag mit Abrufmöglichkeit** von Leistungen durchzuführen. Andernfalls entsteht der zu vermeidende Eindruck, dass ein bestimmter Bieter bevorzugt und alternative Anbieter derselben Leistung benachteiligt würden. Schon aus Gründen der Erzielung besserer Preise ist daher **zu fordern, dass vergebende Stellen zumindest im Abstand von ein bis drei Jahren eine echte Bietersuche** für Vergaben von wiederkehrenden Leistungen durchführen.

Mit dem Argument, dass bestimmte Leistungen nur von einem Bieter erbracht werden könnten, weil dieser ja die „Idee“ für das Projekt gehabt habe, sollte sparsam umgegangen werden und darüber eine strenge Beurteilung angestellt und dokumentiert werden. Im konkreten Fall **trat die**

**Auftragnehmerin stets mit neuen Vorschlägen und Ideen an die Abteilungen** heran, die aber nach unserer Einschätzung **nicht so originell und kreativ** waren, als dass sie **nicht auch von anderer Stelle hätten gefunden** werden können.

Die von der Auftragnehmerin veranschlagten Honorare waren **überwiegend Pauschalhonorare**, die sich daher meist **nicht auf die Komponenten „Stundenzahl“ und „Stundenhonorar“ aufteilen** lassen. Lediglich einige wenige Teilaufträge wurden im Angebot mit einer Stundenabschätzung und einem Stundenhonorar veranschlagt. Ein konkret untersuchter Fall ergab, dass das veranschlagte Stundenhonorar eher hochpreisig war, dass aber die zugrunde gelegte Stundenzahl sehr niedrig bemessen war. In anderen Fällen wurde ein Grafikerhonorar zur Anwendung gebracht, das im marktüblichen Bereich zu liegen scheint.

Nach **unserer Beurteilung wurde von den vergebenden Stellen zu wenig darauf geachtet, sich Honoraanbote vorlegen** zu lassen, in denen die **Komponenten „Zeitaufwand“ und „Stundensatz“ nachvollziehbar beurteilt und auch mit Hinblick auf die Abrechnung festgestellt** werden können.

Die abgerechneten Honorare lagen **nach unserer Einschätzung im marktüblichen Bereich**; es ist diese Beurteilung aber insofern sehr schwierig, weil die vergebenden Stellen – wie oben schon kritisiert – keine nachvollziehbaren Dokumentationen über Vergleichspreise vorlegen konnten. Es ist **nicht Aufgabe des Rechnungshofes, selbst Vergleichspreise zu erheben und Vergleiche anzustellen**; vielmehr ist von den vergebenden Stellen zu fordern, dass diese sich **vor Auftragserteilung über Marktpreise von Leistungen informieren** und die Ergebnisse ihrer Recherchen und von Vergleichsanboten nachvollziehbar dokumentieren.

An einer **regelmäßigen Ausschreibung und Einholung von auftragsbezogenen Vergleichsanboten führt kein ordnungsmäßiger Weg vorbei**.

## **(2) Aufträge der GRAZ AG (nunmehr Holding) an AGENTUR 1 und AGENTUREN 2/3**

Die von der Agentur 1 in Rechnung gestellten **Kosten für die Logoumstellung auf GRAZ AG werden von der GRAZ AG mit rund EUR 74.600,00 netto** angegeben und unter „**umstellungsbedingten Aufwendungen 2008 und 2009**“ ausgewiesen. Unter „**betriebsnotwendigen Aufwendungen 2008 und 2009**“ weist die Graz AG **rund EUR 51.000,00 netto** aus. In diesem Betrag enthalten sind **monatlich an Agentur 1 flüssig gestellte Grafikpauschalen** (von Jänner bis Juni 2009) **in Höhe von insgesamt rd. EUR 37.000,00 netto**, welche **nach unseren Feststellungen** auch Leistungen betreffend die **Logoumstellung** beinhalteten. Unter Hinzurechnung von **rd. EUR 5.300,00 netto** (umstellungsbedingte Aufwendungen aus Grafikpauschale) erhöhten sich die von der Agentur 1 verrechneten **Gesamtaufwendungen für den Relaunch auf rd. EUR 80.000,00 netto**.

Die **Sektorenauftraggeberin Graz AG** hat vor Auftragsvergabe **keine vollständige und nachvollziehbare Ermittlung des geschätzten Auftragswertes** für das **Projekt „Umstellung des Corporate Design auf Graz AG“** vorgenommen und im Vorfeld weder eine Projektplanung noch eine Kostenberechnung dokumentiert.

Die im Rahmen der Logoänderung von der Graz AG **erteilten Aufträge**, deren Beweggründe, die **Gründe für Anbotseinholungen, Auftragserteilungen und spätere Auftragseinschränkungen sowie der innere Zusammenhang zwischen den Aufträgen** ist laut Aktenlage **nicht in allen Fällen ohne weiteres erschließbar**. Gleiches gilt auch für die **Transparenz der jeweiligen Bietersuche - weder im Fall von "AGENTUREN 2/3", noch im Falle von "AGENTUR 1" ist es nach Aktenlage zu Bietersuchen gekommen**.

Die erteilten Aufträge – sowohl an „AGENTUR 1“, als auch an „AGENTUR 2/3“ – waren so gelagert, dass die einzelnen später abgerechneten Aufträge zwar **unter dem einschlägigen Schwellenwert von EUR 60.000,00** lagen; für die **Frage, ob nach dem Vergaberecht eine Direktvergabe zulässig** war, ist **aus der „ex-ante“-Perspektive** zu beurteilen, ob schon bei Erteilung des jeweils ersten Auftrages davon auszugehen war, dass das Gesamtvolumen unter oder über dem Schwellenwert liegen werde; der **Vorstand** gibt dazu an, dass in den untersuchten Fällen bei erster Auftragserteilung davon ausgegangen worden war, dass die Aufträge unter dem Schwellenwert liegen würden.

Wir vertreten dennoch – im **Einklang mit einschlägigen Leitsätzen des Rechnungshofes (RH)** – die Position, dass **jeder Eindruck einer nichtwettbewerblichen Begünstigung von AuftragnehmerInnen zu vermeiden** ist und – wie im Prüfbericht mehrfach ausgeführt – **unbedingt auftragsbezogene Vergleichsanbote** einzuholen sind; wenn **wiederkehrend bestimmte Typen von Beratungsleistungen** immer wieder abgerufen werden sollen, empfiehlt sich – im Einklang mit dem Vergaberecht – **die Ausschreibung von Rahmenvereinbarungen**.

Die **Honorare** waren nach unserer Einschätzung **marktkonform**, auch wenn durch das Fehlen von auftragsbezogenen Vergleichsanboten diese **Beurteilung erschwert war**.

Ein Beratungsauftrag vom 20. November 2007 – an Agentur 2/3 – wurde **auf Grund eines Wunsches des Aufsichtsrates im Wege einer Direktvergabe vergeben** und in der Folge – nach Vorliegen eines eher rudimentären Zwischenberichtes – **abgebrochen**; die Vorgangsweise erscheint eher spontan und wenig durchgeplant.

Angesichts der bei dieser Prüfung festgestellten **Mängel in der Auftragsvorbereitung und -abwicklung von geistig-schöpferischen Leistungen** empfiehlt es sich, **die Beschaffungsprozesse in diesen Bereichen dringend neu zu strukturieren und die angesprochenen Mängel systematisch zu beseitigen**.

### **(3) Querschnittsaussagen und -empfehlungen**

Das Wissen über die **Angebote der Stadt** und über **den Informationsbedarf der BürgerInnen über diese Leistungen** ist bei den Fachabteilungen und Unternehmen angesiedelt. Die **Initiative** zur Herausgabe von Informationsbroschüren der Stadt sollte daher grundsätzlich bedarfsgerecht von diesen **Abteilungen** ausgehen und für die **kreativen Lösungen** sodann **Vergleichsangebote** eingeholt werden. Die von außen herangetragene kreative, mit einer Direktvergabe verbundene Ideenbringung sollten eher vermieden werden. Jedenfalls wird **empfohlen**, im Falle des **Verzichts auf Einholung von Vergleichsanboten auf schlüssige und nachvollziehbare Begründungen und auf nachvollziehbare Kostenabschätzungen und Vergleichspreise** zu achten.

Dass die bei **Direktvergabe zugesagten Honorare günstig und marktkonform** sind, ist **von den vergebenden Stellen nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren**. Das vergaberechtlich vorgesehene Instrument der Direktvergabe ist nicht so zu verstehen, dass keinerlei Vergleichsanbote und Preisanfragen einzuholen sind; vielmehr weist das Bundesvergabegesetz ausdrücklich darauf hin, dass **auch bei Direktvergaben die Einholung von Preisauskünften durchzuführen und zu dokumentieren ist (§ 41 Abs 3 BVergG)**.

Die vergebenden Stellen sind dazu angehalten, sich auch bei „**Pauschalanboten**“ über den vom Bieter **zugrunde gelegten Zeitaufwand und den Stundensatz** informieren zu lassen. Die vergebenden Stellen haben **vor Auftragserteilung auch zu beurteilen, ob Zeitaufwand und Stundensatz plausibel** sind.

Im Sinne des **Budgetgrundsatzes der Sparsamkeit** wäre unserer Auffassung nach in jedem Fall zu hinterfragen, ob der Druck von teureren **Hochglanzbroschüren** notwendig ist. Jedenfalls sind auch unter **Einbeziehung der Druck- und Kopierservicestelle der Stadt** Preisvergleiche anzustellen bzw. Vergleichsanbote einzuholen.

Der Stadtrechnungshof weist darauf hin, dass die **vergaberechtlichen Vorschriften** einzuhalten sind und nicht durch **mangelhafte Projektvorbereitung und Teilung der Kosten** umgangen werden dürfen. Für geplante Vorhaben müssen **Projektplanungen** vorliegen, **Projektkosten und -abrechnungen** müssen **nachvollziehbar** sein, auf eine **transparente Dokumentation** der Beweggründe, Motive, Aufträge und Abrechnungen ist zu achten.

Für voraussichtlich ständig wiederkehrende geistig-schöpferische Beratungsleistungen sollten turnusmäßig **Ausschreibungen für Rahmenverträge mit Leistungsabruf nach Bedarf** stattfinden; laufende Direktvergaben an denselben Auftragnehmer – ohne regelmäßige Bietersuchen – sind zu vermeiden.

Der **Kontrollausschuss stimmt** den **Feststellungen des Stadtrechnungshofes zu** und stellt gemäß § 67 a in Verbindung mit § 45 Abs 6 des Statutes der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl 130/1967, in der geltenden Fassung den

**Antrag,**

der **Gemeinderat möge den Prüfbericht des Stadtrechnungshofes sowie die Stellungnahme des Kontrollausschusses zur Kenntnis** nehmen.

Die Vorsitzende des Kontrollausschusses:

Der Stadtrechnungshofdirektor:

GRin KO Ingeborg Bergmann

Dr. Günter Riegler

Vorberaten in den Kontrollausschusssitzungen am 14. Dezember 2010, am 25. Jänner 2011 sowie am 1. März 2011.

Die Vorsitzende:

GRin KO Ingeborg Bergmann

**GZ: StRH – 11675/2009**

**Bericht betreffend die Prüfung**

**„Ausgewählte Vergaben an Werbeagenturen, erweitert um den Antrag auf Überprüfung der Kosten für die Umstellung der Firma „Grazer Stadtwerke AG“ auf Graz AG“  
Beschlussvorlage für den Gemeinderat im März 2011**

### **Stellungnahme**

gemäß § 67a Abs 5 des Statutes der Landeshauptstadt Graz

zum Prüfbericht gemäß § 98 (6) Z. 1 Statut der Landeshauptstadt Graz iVm § 13 (2) Z. 1  
Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof zum Thema

**„Ausgewählte Vergaben an Werbeagenturen, erweitert um den Antrag auf Überprüfung der  
Kosten für die Umstellung der Firma „Grazer Stadtwerke AG“ auf Graz AG“**

Der **Kontrollausschuss** hat den oben erwähnten Prüfbericht des Stadtrechnungshofes in seinen Sitzungen am 14. Dezember 2010, am 25. Jänner 2011 sowie am 1. März 2011 eingehend beraten. Gemäß § 67a Abs. 5 des Statutes wird zum vorliegenden Prüfbericht folgende

### **Stellungnahme**

abgegeben:

Der Kontrollausschuss hat die vom Stadtrechnungshof getroffenen Feststellungen ausführlich diskutiert.

Sämtliche Berichtsteile zum Thema „Ausgewählte Vergaben an Werbeagenturen, erweitert um den Antrag auf Überprüfung der Kosten für die Umstellung der Firma „Grazer Stadtwerke AG“ auf Graz AG“ wurden vom Kontrollausschuss zustimmend zur Kenntnis genommen.

Die Vorsitzende:

GRin KO Ingeborg Bergmann