



Kontrollbericht 3/2019 zum Thema

Auftragsvergaben an die Werbeagentur A

(Wirtschaftlichkeitsprüfungen)

GZ.: StRH – 036420/2016

Graz, 2.4.2019

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Kaiserfeldgasse 19

Fotos (v. links): Stadt Graz/Pichler (1, 2), Foto Fischer (3),
photo 5000 – www.fotolia.com (4)

Diesem Kontrollbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte
bis zum 29.3.2019 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis		Seite
1	Kurzfassung	5
2	Gegenstand und Umfang der Prüfung	9
2.1	Auftrag und Überblick	9
2.2	Kontrollziel und Auftragsdurchführung	9
3	Berichtsteil	10
3.1	Aufträge der Stadt an die Werbeagentur A	15
3.1.1	Entwicklung einer Wortbildmarke für das Jugendamt	15
3.1.2	Informations- und Imagekampagne zum Sachprogramm Bäche für die Abteilung für Grünraum und Gewässer	20
3.1.3	<i>Weltkarte Power Point Präsentation</i> für das Bürgermeisteramt	29
3.2	Aufträge der Holding an die Werbeagentur A	31
3.2.1	Aufträge im Zusammenhang mit dem Projekt „Stadtwerke Neu“	31
3.2.2	Aufträge im Zusammenhang mit der Variobahn	31
4	Zusammenfassung der Empfehlungen	47
5	Prüfungsmethodik	49
5.1	Zur Prüfung herangezogene Unterlagen	49
5.2	Besprechungen	50
5.3	Stellungnahmen der kontrollierten Stellen	50
Kontrollieren und Beraten für Graz		51

Abkürzungsverzeichnis

FAQ	frequently asked questions / häufig gestellte Fragen
GO-StRH	Geschäftsordnung des Stadtrechnungshofes
SAP	SAP-ERP; ein integriertes betriebswirtschaftliches Standardsoftwarepaket der SAP-Aktiengesellschaft

1 Kurzfassung

Stadt und Holding wickelten Auftragsvergaben an die Werbeagentur A¹ überwiegend mangelhaft ab. Der Stadtrechnungshof konnte sämtliche Auftragsvergaben und -abwicklungen nicht durchgängig nachvollziehen. Stadt und Holding konnten nur in drei² von insgesamt zehn Fällen verlässliche Leistungsnachweise vorlegen.

Im Mai 2015 stellte eine Fraktion im Grazer Gemeinderat einen Prüfungsantrag zu den Auftragsvergaben an Werbeagentur A. Werbeagentur A war ein Einzelunternehmen, das seit Februar 2008 in der Branche „Werbeagenturen“ tätig war.

Die Antragssteller begründeten den Antrag damit, dass Werbeagentur A zu einer Zeit Aufträge von der Holding erhielt, als Agentur 1 für den Variobahn-Hersteller tätig war. Agentur 1 war eine Werbeagentur in Graz, die zeitweise auch eine Niederlassung in Wien hatte. Von Mitte 2006 bis zur Insolvenz der Agentur im Jahr 2015 vergaben die Stadt und ihre Beteiligungen Aufträge an sie. Der Prüfantrag verwies auf ein vermutetes wirtschaftliches Naheverhältnis zwischen Werbeagentur A und Agentur 1 vor dem Hintergrund öffentlicher Kritik an der Beschaffung der Variobahn.

Der Stadtrechnungshof kontrollierte sämtliche Aufträge der Stadt und der Holding an die Werbeagentur A. Die Auftragssumme betrug insgesamt rund 59.000 Euro netto.

Den größten städtischen Auftrag an die Werbeagentur A vergab das Amt für Jugend und Familie im Juni 2008. Dieser Auftrag mit einem Wert von 26.595 Euro netto diente der Erstellung eines Corporate Designs. Der Stadtrechnungshof konnte die Zweckmäßigkeit der Vergabe und die erbrachten Leistungen nachvollziehen. Das Amt für Jugend und Familie wickelte jedoch die Vergabe und die Auftragsabwicklung richtlinienwidrig ab. So erfolgte beispielsweise die Beauftragung bei Werbeagentur A bevor Gegenangebote vorlagen.

Die Holding vergab zwischen November 2012 und April 2013 im Zusammenhang mit Krisenkommunikation und Marketing für die Variobahn Aufträge im Wert von insgesamt 23.340 Euro netto an die Werbeagentur A. Unter ähnlichem Titel vergab

¹ Der Stadtrechnungshof verwendet in seinen öffentlichen Berichten grundsätzlich Pseudonyme.

² Am 29.3.2019 reichte das Bürgermeisteramt für einen Auftrag im Zuge des Stellungsnahmeverfahrens einen Leistungsnachweis nach. Damit lagen in 4 von 10 Fällen Leistungsnachweise vor.

sie auch einen Auftrag im Wert von 45.000 Euro netto an die Agentur B, eine Spezialistin für Krisenkommunikation. Diese beiden Aufträge überschritten sich zeitlich, wiesen jedoch unterschiedliche Schwerpunkte auf. Der Stadtrechnungshof konnte den damaligen Bedarf der Holding an externer Marketing- und Kommunikationsberatung nachvollziehen. Im Gegensatz zur Auftragserteilung an die Agentur B bezweifelte er jedoch die Zweckmäßigkeit der Aufträge an Werbeagentur A. Darüber hinaus konnte die Holding wesentliche Teile der Leistungen von Werbeagentur A nicht schlüssig nachweisen.

Im dritten Quartal 2013 vergab die Holding Aufträge zur Imageförderung der Variobahn an Agentur 1. Diese Aufträge hatten einen Gesamtwert von 15.848,66 Euro netto. Wie schon bei den Aufträgen an die Werbeagentur A und Agentur B konnte der Stadtrechnungshof auch in diesem Fall die Bieterwahl und Vergabe nicht nachvollziehen. Der Stadtrechnungshof stellte jedoch fest, dass die erbrachten Leistungen und ihre Zweckmäßigkeit nachvollziehbar waren. Unterlagen zeigten weiters, dass die Agentur 1 im Februar/März 2013 Leistungen erbrachte, die die Holding an die Werbeagentur A vergeben und bezahlt hatte.

Holding und der Hersteller der Variobahn koordinierten auf Geschäftsleitungsebene bereits im Jahr 2011 Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit rund um die Variobahn. Der Hersteller der Variobahn bezahlte gemäß dem Stadtrechnungshof vorliegender Unterlagen Leistungen der Agentur 1. Diese Agentur erbrachte im Zeitraum August 2011 bis April 2014 Leistungen im Zusammenhang mit Krisenkommunikation und Bewerbung der Variobahn ohne Bestellung der Holding. Agentur 1 stellte hierfür der Holding, die nach Ansicht des Stadtrechnungshofes teilweise Empfängerin der Leistungen war, keine Rechnungen.

Zusammenfassend zeigte die Kontrolle überwiegend richtlinienwidrige und intransparente Auftragsvergaben, personelle und projektseitige Überschneidungen auf Seiten der Lieferanten sowie unvollständige Leistungsnachweise. Der Stadtrechnungshof sprach Empfehlungen

- zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit von externen Auftragsvergaben und Kooperationen,
- zur Vermeidung von scheinbaren oder tatsächlichen Interessenskonflikten von Lieferanten sowie
- zur Sicherstellung von Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit

aus.

Stellungnahme der Holding:

zu „Darüber hinaus konnte die Holding wesentliche Teile der Leistungen von Werbeagentur A nicht schlüssig nachweisen“: Zum Begriff „wesentliche Teile“ verweist die Holding Graz auf ihre Stellungnahme zu Seite 12³ des Berichtes.

zu „Im dritten Quartal 2013 vergab die Holding Aufträge zur Imageförderung der Variobahn an Agentur 1. Diese Aufträge hatten einen Gesamtwert von 15.848,66 Euro netto“: Im dritten Quartal 2013 vergab die Holding Graz Aufträge zur Imageförderung der Variobahn an Agentur 1 in Höhe von 1.502,98 Euro netto. Insgesamt über den Zeitraum von drei Jahren (August 2011 bis Dezember 2013) hatten die Aufträge einen Wert von 15.848,86 Euro netto. Die Holding Graz stellt klar, dass es sich bei Aufträgen an die Agentur 1 um reine Promotionsaufträge (wie beispielsweise KundInnen-Incentives, Verteilaktionen) gehandelt hat, welche der Stadtrechnungshof auf Seite 33 im fünften Absatz grundsätzlich als zweckmäßig ansieht.

zu „Unterlagen zeigen weiters, dass die Agentur 1 im Februar/März 2013 Leistungen erbrachte, die die Holding an die Werbeagentur A vergeben und bezahlt hatte“: Die Holding Graz hatte eine Vertragsbeziehung mit der Agentur A und der Agentur B. Die Koordination der Kommunikationsmaßnahmen erfolgte auf Geschäftsleitungsebene im Zuge der sogenannten „Steuerkreis-Sitzungen“. Das Herstellerunternehmen entsandte zur Koordination und operativen Abwicklung dieser Maßnahmen vor Ort die Agentur 1. Die Holding Graz stellt klar, dass es sich bei Aufträgen an die Agentur 1 um reine Promotionsaufträge (wie beispielsweise KundInnen-Incentives, Verteilaktionen) gehandelt hat, welche der Stadtrechnungshof auf Seite 33 im fünften Absatz grundsätzlich als zweckmäßig ansieht.

zu „Agentur 1 stellte hierfür der Holding Graz, die nach Ansicht des Stadtrechnungshofes teilweise Empfängerin der Leistung war, keine Rechnungen“: Die Holding Graz hatte eine Vertragsbeziehung mit der Agentur A und der Agentur B. Die Koordination der Kommunikationsmaßnahmen erfolgte auf Geschäftsleitungsebene im Zuge der sogenannten „Steuerkreis-Sitzungen“. Das Herstellungsunternehmen entsandte zur Koordination und operativen Abwicklung dieser Maßnahmen vor Ort die Agentur 1. Die Holding Graz stellt klar, dass es sich bei Aufträgen an die Agentur 1 um reine Promotionsaufträge (wie beispielsweise KundInnen-Incentives, Verteilaktionen) gehandelt hat, welche der Stadtrechnungshof auf Seite 33 im

³ Der Stadtrechnungshof aktualisierte die sich auf den Rohbericht beziehenden Seitenzahlen in den Stellungnahmen der geprüften Stellen.

fünften Absatz grundsätzlich als zweckmäßig ansieht.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof bekräftigt seine Feststellungen und verweist auf Kapitel 3.2.2 Aufträge im Zusammenhang mit der Variobahn.

2 Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1 Auftrag und Überblick

Die vorzunehmende Kontrolle sollte als § 3 GO-StRH Gebarungskontrolle angelegt werden und den Zeitraum von 1. Jänner 2008 bis 31. Dezember 2015 umfassen und insbesondere folgende Kontrollfragen beantworten:

1. Vergaben Entitäten des Hauses Graz Aufträge an die Werbeagentur A?
2. Wurden die Aufträge entsprechend den jeweils geltenden Vorschriften erteilt?
3. Stehen den geleisteten Zahlungen nachvollziehbare Leistungsnachweise gegenüber?
4. Waren die beauftragten Leistungen einem zuvor definierten Zweck zurechenbar?

2.2 Kontrollziel und Auftragsdurchführung

Den Schwerpunkt der Kontrolle bildete die Frage nach den an die Werbeagentur A vergebenen Aufträgen, sowie der Nachweisbarkeit der erbrachten Leistungen. Die Kontrolle ist durchzuführen, um die Zahlungen der Entitäten des Hauses Graz (bzw. der Vorgängerentitäten) an die Werbeagentur A darzustellen.

Im Speziellen sollte in der Kontrolle und Berichterstattung auch insbesondere auf die Kriterien der Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit eingegangen werden.

Nicht von der Kontrolle umfasst (Nicht-Ziele) werden sollten die folgenden Themen:

1. Beratungs- bzw. Werbeaufträge an andere Firmen oder Personen, die in keinerlei Beziehung zur Werbeagentur A zu bringen sind.

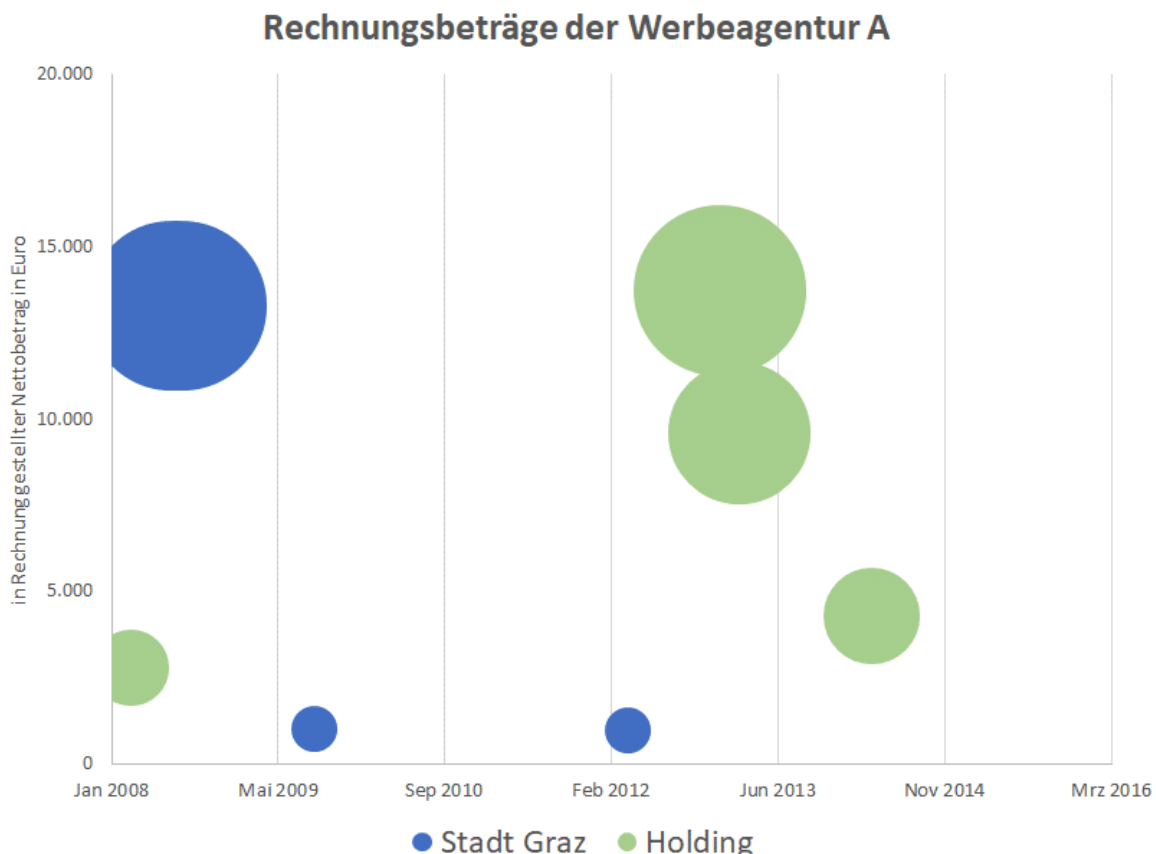
Diese Kontrolle nahm der Stadtrechnungshof aufgrund § 13 (2) GO-StRH (Prüfungsantrag von sechs Mitgliedern des Gemeinderates) in seinen Kontrollplan auf.

3 Berichtsteil

Sowohl die Stadt als auch die Holding erteilten Aufträge an die Werbeagentur A.

Die Werbeagentur A war ein Einzelunternehmen in Graz. Sie war seit Februar 2008 in der Branche „Werbeagenturen“ tätig. Einzelunternehmer mussten sich nicht im Firmenbuch eintragen lassen und konnten im Außenauftritt zusätzlich zu ihrem Namen selbstgewählte Unternehmensbezeichnungen verwenden. Die Werbeagentur A verwendete seit 2008 zumindest zwei unterschiedliche Unternehmensbezeichnungen – teilweise auch zeitgleich.

Zwischen 2008 und 2013 legte die Werbeagentur A der Landeshauptstadt Graz („Stadt“) und der Holding Graz – Kommunale Dienstleistungen GmbH („Holding“) elf Rechnungen über insgesamt rund 59.000 Euro, die auch bezahlt wurden.



Obige Grafik zeigt die zeitliche Abfolge der Rechnungslegung. Die Größe der Kreise drückt die Höhe der in Rechnung gestellten Beträge dar.

⁴ bzw. der Vorgängergesellschaft „Grazer Stadtwerke AG“

Stadt und Holding wickelten Auftragsvergaben an die Werbeagentur A überwiegend mangelhaft ab.

Stadt und Holding beauftragten zwischen März 2008 und April 2014 die Werbeagentur A insgesamt zehn Mal. Der größte städtische Auftrag über rund 27.000 Euro netto⁵ betraf die Entwicklung einer Wortbildmarke sowie eines Corporate Designs. Die größten Aufträge der Holding standen im Zusammenhang mit der Einführung der Variobahn in Graz. In der Öffentlichkeit war dieses Straßenbahnmodell umstritten und wurde medial kritisiert. Werbeagentur A beriet die Außenkommunikation der Holding in diesem Zusammenhang. Hierfür stellte die Werbeagentur A Rechnungen über rund 28.000 Euro netto.

Im Zuge seiner Kontrolle sah der Stadtrechnungshof sämtliche verfügbaren Unterlagen zu den Aufträgen an die Werbeagentur A ein.

Der Stadtrechnungshof beurteilte eine Auftragsvergabe dann als ordnungsgemäß, wenn der Auftraggeber

- Gesetze und internen Richtlinien einhielt;
- begründen konnte, warum er einen Auftrag extern vergab, statt ihn selbst abzuwickeln;
- den Leistungsumfang genau festlegte;
- mehrere Angebote einholte und verglich;
- die Vergabeentscheidung sachlich nachvollziehbar machte und
- die Auftragsabwicklung nachvollziehbar dokumentierte.

Der Stadtrechnungshof beurteilte eine Vergabe dann als zweckmäßig,

- wenn die Auftragsvergabe den angestrebten Zweck bestmöglich erfüllte und
- wenn der angestrebte Zweck im öffentlichen Interesse lag.





Der Stadtrechnungshof forderte die Stadt und die Holding auf, Nachweise der Leistungen vorzulegen und glich diese mit den Leistungsbeschreibungen der bezahlten Rechnungen ab.

Er stellt bei den meisten Vergaben an die Werbeagentur A eine mangelhafte Abwicklung der Auftragsvergaben fest:

⁵ das heißt: ohne Vorsteuer

Aufträge an Werbeagentur A

Auftragstitel	Angebotsdatum	Auftragswert in Euro	Auftraggeber	ordnungsmäßige Vergabe	Zweckmäßigkeit nachgewiesen	Leistungsnachweis vorhanden
Konzept "Stadtwerke neu"	18.02.2008	1.800,00	Grazer Stadtwerke AG	?	?	?
Brainstorming "Stadtwerke neu"	22.02.2008	980,00	Grazer Stadtwerke AG	?	?	?
Corporate Design - "Das junge Amt"	23.06.2008	26.595,00	Stadt Graz - Jugendamt	x	✓	✓
Infoveranstaltung Hochwasserschutz	21.09.2009	1.000,00	Stadt Graz - Abteilung für Grünraum und Gewässer	~	~	✓
Powerpoint Präsentation - Weltkarte	unbekannt - Rechnung vom 24.4.2012	980,00	Stadt Graz - Bürgermeisteramt	✓	?	? ⁶
PR-Beratung Web und Foren [Variobahn]	unbekannt - Rechnung vom 10.1.2013	3.160,00	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	?	~	~
Projekt Pro Variobahn	unbekannt - Rechnung vom 31.1.2013	5.330,00	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	?	x	✓
Maßnahmen-Konzepte "Pro Variobahn"	unbekannt - Rechnung vom 31.1.2013	5.250,00	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	?	~	~
Organisation diverser Projekte betreffend Variobahn Einführung auf der Linie 6 und TKS (Theodor-Körner-Straße)	unbekannt - Rechnung vom 13.3.2013	9.600,00	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	?	~	~
FAQ's zum Thema Holding Graz Linien (HGL) [Variobahn]	unbekannt - Rechnung vom 14.4.2014	4.300,00	Holding Graz - Kommunale Dienstleistungen GmbH	?	✓	x

	in Ordnung		nicht in Ordnung
	teilweise in Ordnung		nicht in Ordnung - Prüfhemmnis

Stellungnahme der Holding:

zu Auftragstitel 1 („Konzept „Stadtwerke neu“) und 2 („Brainstorming Stadtwerke neu“): Wie der Stadtrechnungshof in diesem Bericht selbst anmerkt, gibt es keine gesetzliche oder interne Verpflichtung Belege zu einem Geschäftsfall wie diesem über zehn Jahre aufzubewahren. Diese beiden Rechnungen sollten somit nicht gleich wie die nachfolgend angeführten Rechnungen bewertet werden.

⁶ Am 29.3.2019 reichte das Bürgermeisteramt für den Auftrag „Powerpoint Präsentation – Weltkarte“ im Zuge des Stellungnahmeverfahrens einen Leistungsnachweis nach.

zu Auftragstitel 7 („Projekt Pro Variobahn“): Die Schlussfolgerung des Stadtrechnungshofes der fehlenden Zweckmäßigkeit zu Rechnung „Projekt Pro Variobahn“ kann die Holding Graz - rein aufgrund der fehlenden Umsetzung - nicht nachvollziehen.

zu Auftragstitel 10 („FAQ's zum Thema Holding Graz Linien“): Das Angebot der Agentur A, datiert mit 27.03.2014 zum Projekt “FAQ's zum Thema Holding Graz Linien (HGL)“ hat die Holding Graz dem Stadtrechnungshof im Zuge der Unterlagenprüfung übermittelt. Ebenso hat die Holding Graz den ausgearbeiteten Entwurf der FAQ's dem Stadtrechnungshof als Leistungsnachweis übermittelt.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

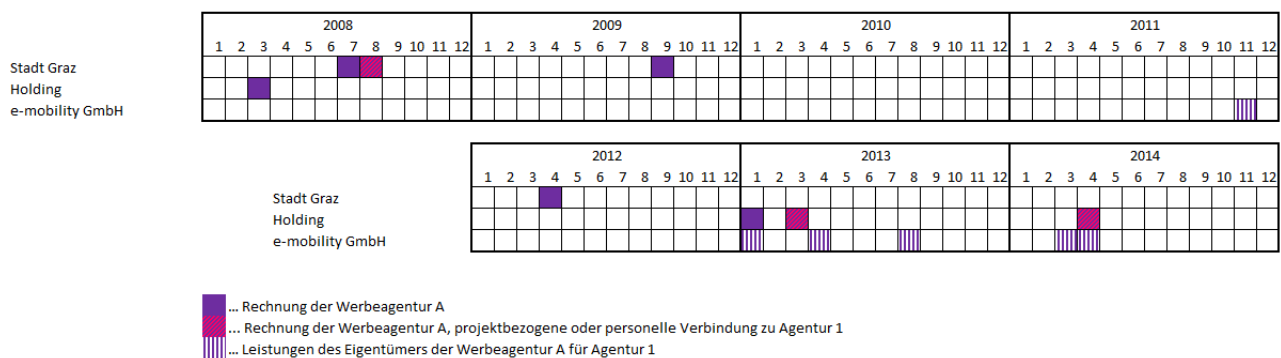
Der Stadtrechnungshof bekräftigt seine Feststellungen und Empfehlungen und verweist auf die jeweiligen Berichtsteile.

Werbeagentur A und Agentur 1 hatten projektbezogene und personelle Verbindungen.

Das Einzelunternehmen Werbeagentur A und die Grazer Agentur 1, eine als GmbH gegründete Werbeagentur, arbeiteten bei einigen Aufträgen für die Stadt Graz und ihrer Beteiligungsunternehmen zusammen. Agentur 1 war eine Werbeagentur in Graz, die zeitweise auch eine Niederlassung in Wien hatte. Von Mitte 2006 bis zur Insolvenz der Agentur im Jahr 2015 vergaben die Stadt und ihre Beteiligungen Aufträge an sie. Agentur 1 war unter anderem auch für den Hersteller der Variobahn tätig. Die auf der Homepage der Agentur 1 veröffentlichte Kundenliste wies den Hersteller der Variobahn jedenfalls seit 17.7.2012⁷ aus. Dem Rechnungshof liegt ein Dokument vor, das Hinweise gibt, dass Agentur 1 bereits im August 2011 für den Hersteller der Variobahn tätig war.

Der Eigentümer der Werbeagentur A war auch für die Agentur 1 tätig und trat in deren Namen nach außen auf.

Rechnungen und Leistungen der Werbeagentur A



- Im August 2008 entwickelte die Werbeagentur A für das Grazer Jugendamt eine Wortbildmarke. In einem E-Mail an die Stadt wies Werbeagentur A dieselbe Adresse wie Agentur 1 auf.
- Der Eigentümer der Werbeagentur A erbrachte zwischen Dezember 2011 und April 2014 Leistungen für die Agentur 1. Er trat in E-Mails als „Copywriter“ (Werbetexter) der Agentur 1 auf. Zu dieser Zeit betreute die Agentur 1 die e-mobility GmbH, ein Beteiligungsunternehmen der Holding.
- In den Jahren 2013 und 2014 beriet die Werbeagentur A die Holding im Zusammenhang mit der kritischen öffentlichen Beurteilung der Variobahn. Bei zwei dieser Aufträge zeigten die vorliegenden Unterlagen eine enge inhaltliche Abstimmung mit der Agentur 1.

⁷ Der 17.7.2012 ist der früheste Zeitpunkt an dem die Kundenliste mit Nennung des Herstellers der Variobahn in einem öffentlich verfügbaren Webarchiv abrufbar ist.

3.1 Aufträge der Stadt an die Werbeagentur A

3.1.1 Entwicklung einer Wortbildmarke für das Jugendamt

Das Amt für Jugend und Familie wickelte 2008 und 2009 eine Auftragsvergabe richtlinienwidrig ab.

Die Stadt Graz besaß seit 1998 ein einheitliches, verbindliches Corporate Design für alle ihre Abteilungen. Das Amt für Jugend und Familie teilte dem Stadtrechnungshof im Rahmen von Kontrollhandlungen im Jahr 2011⁸ mit, dass es mit dem damals zuständigen Stadtrat im April 2008 grundsätzliche Fragestellungen zum Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und des Vorgehens bei Medienfragen vereinbarte. Dabei habe es auch festgehalten, dass der zuständige Stadtrat einen einheitlichen Auftritt im Sinne eines Corporate Designs für das Amt für Jugend und Familie anstrebe. Ein Bedarf des Amtes für Jugend und Familie an einer eigenen Wortbildmarke war den Stellungnahmen aus dem Jahr 2011 nicht zu entnehmen.

Im Jahr 2018 begründete das Amt für Jugend und Familie den Bedarf an einer eigenen Wortbildmarke damit, dass es die Vielzahl der Druckwerke im Kinderbereich vereinheitlichen wollte. Diese dezentral erstellten Druckwerke sollten grafisch einen klaren Bezug zur Stadt herstellen und ein Sublogo aufweisen. Das Amt für Jugend und Familie verwendete im Kinderbereich zumindest seit 1999 ein selbstentwickeltes Sublogo.

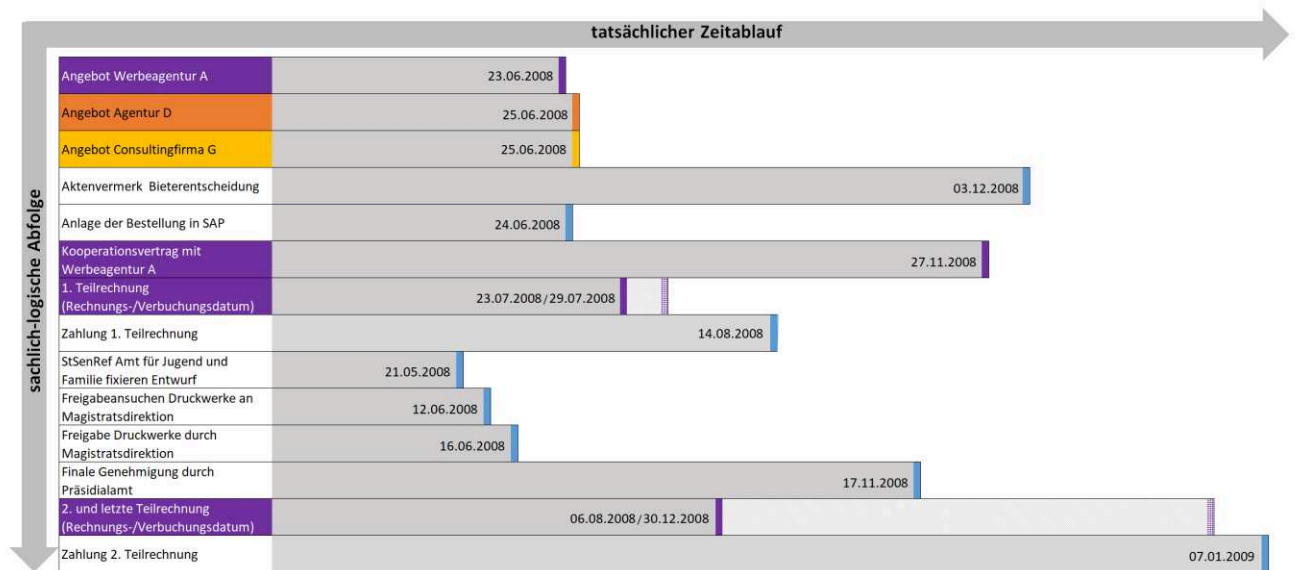
Das Amt für Jugend und Familie legte dem Stadtrechnungshof eine umfangreiche Dokumentation des Auftragsverlaufs vor.

Aus den Unterlagen des Amtes für Jugend und Familie geht hervor, dass bereits am 21.5.2008 Entwürfe vorlagen und der zuständige Stadtsenatsreferent und die Fachabteilung diese akzeptierten. Am 12.6.2008 übermittelte die Abteilung für Jugend und Familie Muster von Foldern an die Magistratsdirektion – Öffentlichkeitsarbeit mit der Bitte um Freigabe. Zu diesem Zeitpunkt lagen noch kein Angebot und keine Bestellung von einem externen Lieferanten vor.

Werbeagentur A legte am 23.6.2008 ein Angebot. Das Amt für Jugend und Familie verbuchte eine SAP Bestellung bereits einen Tag später am 24.6.2008. Die beiden vorliegenden Gegenangebote waren erst mit 25.6.2008 datiert. Das Amt für Jugend und Familie unterzeichnete den Kooperationsvertrag mit der Werbeagentur A am 27.11.2008.

⁸ Diese betrafen den Kontrollbericht „Aufträge der Stadt Graz und ihrer Betriebe (besonders Holding) an die Agentur 1 unter Berücksichtigung der bereits geprüften Zeiträume“ GZ: StRH – 11675/2009, Mai 2011

Folgende Grafik zeigt von oben nach unten die sachlich-logische Abfolge eines Beschaffungsprozesses. Der tatsächliche Zeitablauf der Auftragsvergabe an Werbeagentur A wird von links nach rechts dargestellt:



Der Stadtrechnungshof kann die Zielsetzung des Auftrages, Druckwerke und Außenauftritt des Amtes für Jugend und Familie zu vereinheitlichen, nachvollziehen. Die vorgelegten Leistungsnachweise zeigen, dass dieses Ziel offenbar erreicht worden war.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Abwicklung des Auftrags weder internen Vorschriften zu Beschaffung und Öffentlichkeitsarbeit, noch allgemeinen Grundsätzen einer strukturierten Beschaffung entsprach.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Gesetze und interne Richtlinien bei externen Auftragsvergaben einzuhalten;
- die Entscheidung Leistungen extern zu vergeben nachvollziehbar zu begründen, insbesondere die Zielsetzungen, die Bedarfsermittlung und die Beschreibung der zu vergebenden Leistungen;
- die Bieterwahl und den Angebotsvergleich nachvollziehbar zu dokumentieren;
- sämtliche Vergaben unter Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durchzuführen.

Für die Vergabe von Werbeagenturleistungen 2008 führte das Amt für Jugend und Familie keinen geeigneten Angebotsvergleich durch.

Das Amt für Jugend und Familie legte dem Stadtrechnungshof zum Auftrag zur Entwicklung eines Corporate-Designs an Werbeagentur A zwei Gegenangebote vor. Alle drei vorliegenden Angebote wurden von Einzelunternehmen gelegt.

Gemäß Präsidialerlass Nr. 20 des Magistratsdirektors aus dem Jahr 2006 waren

„[...] ab einem geschätzten Auftragswert von € 1.500,- netto vor Auftragseinhaltung mindestens drei verbindliche Angebote zu Vergleichszwecken einzuholen.“

Das Angebot von Werbeagentur A war an das Amt für Jugend und Familie adressiert. Es umfasste eine 2,5 Seiten lange, detaillierte Leistungsbeschreibung und wies einen Angebotspreis von 26.595,00 Euro netto aus. Es wurde kein Bruttobetrag ausgewiesen.

Das Gegenangebot von Agentur D wies einen Preis von 35.170,00 Euro netto aus und das von Consultingfirma G 29.166,67 Euro netto. Beide Gegenangebote waren an das Büro des zuständigen Stadtrats adressiert und wiesen eine grobe, nur eine Drittelseite lange Leistungsbeschreibung auf. Agentur D legte ihr Angebot nicht auf Firmenpapier. Es verfügte nicht über die typischen grafischen Elemente eines Corporate Designs einer Werbeagentur. Das Angebot von Consultingfirma G war nicht unterschrieben, beinhaltete einen offensichtlichen Fehler in der Adressierung⁹, wies eine unvollständige Anschrift¹⁰ und, entgegen des kaufmännischen Brauches, nur Bruttobeträge aus.

Das Amt für Jugend und Familie konnte keine Begründung für die Auswahl der zur Angebotslegung eingeladenen Unternehmen vorlegen. Der Stadtrechnungshof durchsuchte im Zuge seiner Kontrolle 2018 öffentliche Quellen nach Referenzen der drei Anbieter.

- Werbeagentur A war zusammen mit Agentur D und Agentur 1 im Grazer Gemeinderatswahlkampf 2008 tätig.
- Agentur D wies insbesondere im Bereich Texterstellung (Berichte, Reportagen, Preetexte) sowie in der Konzeption von Druckwerken (Magazine, Broschüren) Referenzen auf.
- Consultingfirma G war in der Branche Unternehmensberatung tätig. Eine Abfrage des Stadtrechnungshofes im Unternehmensverzeichnis der

⁹ „zH Herrn weiblicher Vorname Nachname“ statt „zH Frau weiblicher Vorname Nachname“

¹⁰ es fehlte die Straße in der Adressierung

Wirtschaftskammer Österreich¹¹ im November 2018 ergab, dass die Entwicklung von Corporate-Design nicht zu den Schwerpunkten der Tätigkeit der Consultingfirma G gehörte.

Für den Stadtrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, warum das Amt für Jugend und Familie diese drei Einzelunternehmen zur Angebotslegung für die Entwicklung eines Corporate-Designs eingeladen hat.

Die vorliegenden Gegenangebote geben formale und inhaltliche Hinweise, dass auch die Angebotsleger eine Beauftragung nicht ernstlich in Erwägung zogen:

- Naheverhältnis Agentur D zu Werbeagentur A;
- Consultingfirma G ist branchenfremd;
- Die Gegenangebote sind an einen anderen Empfänger gelegt, als das angenommene Angebot;
- Die Gegenangebote weisen das selbe Datum auf;
- Die Gegenangebote beinhalten jeweils drei Leistungsblöcke, das angenommene Angebot ist mit 23 Leistungsblöcken¹² bedeutend detaillierter;
- Die Preise der Gegenangebote liegen um rund 10% bzw. 30% über dem Preis des angenommenen Angebotes¹³;
- Agentur D legt ihr Angebot nicht auf Firmenpapier¹⁴;
- Consultingfirma G unterschreibt ihr Angebot nicht¹⁵.

Die vorliegenden Angebote sind nicht geeignet, eine für die Stadt möglichst vorteilhafte Vergabe durch einen Leistungsvergleich zu unterstützen. Das Amt für Jugend und Familie hat gegen den zum damaligen Zeitpunkt gültigen Präsidialerlass 20/2016 mit der Verpflichtung zur Einholung von verbindlichen Vergleichsangeboten verstoßen.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Vergabe des Auftrags an Werbeagentur A aus den vorliegenden Unterlagen nicht sachlich begründbar ist. Er hält weiter fest, dass das Amt für Jugend und Familie die beiden Gegenangebote offenbar nur der

¹¹ <https://firmen.wko.at/>

¹² vergleiche Punkt 8 auf Seite 13 in Kapitel 2 der Checkliste in „Warnsignale in den abgegebenen Unterlagen“ des OECD Leitfadens zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen; siehe:

<http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48520533.pdf>

¹³ vergleiche Kapitel 3 der Checkliste in „Warnsignale und Muster in der Preisgestaltung“ des OECD Leitfadens zur Bekämpfung von Angebotsabsprachen im öffentlichen Beschaffungswesen; siehe: <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/48520533.pdf>

¹⁴ vergleiche Fußnote 12

¹⁵ vergleiche Fußnote 12

Form halber eingeholt hat. Das Amt für Jugend und Familie hat zu keinem Zeitpunkt ernsthaft in Erwägung gezogen, jemand anderen als Werbeagentur A zu beauftragen. Das Amt für Jugend und Familie legte in SAP die Bestellung der Leistungen von Werbeagentur A an, noch bevor die Gegenangebote eingegangen sind.

Aus Sicht des Stadtrechnungshofes erzielt die mit Präsidialerlass 20 aus 2006 eingeführte interne Kontrolle (Einholung von mehreren Angeboten) nicht mehr den ursprünglich vorgesehenen Zweck. Aufgrund der geringen Höhe (1.500 Euro) ist nach 13 Jahren nicht mehr von derselben Kontrollwirkung auszugehen wie 2006. Kontrollen, die so konzipiert sind, dass sie oft nur formal erfüllt werden, schwächen das interne Kontrollsystem anstatt es zu stärken. Eine Anpassung der Wertgrenze – ähnlich wie bei der geplanten Änderung der Subventionsordnung – wäre aus Sicht des Stadtrechnungshofes geeigneter, die Risiken einer ungerechtfertigten Vergabe zu mitigieren.

Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung,

- Gesetze und interne Richtlinien bei externen Auftragsvergaben einzuhalten;
- die Bieterwahl und den Angebotsvergleich nachvollziehbar zu dokumentieren;
- sämtliche Vergaben unter Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durchzuführen.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- die Wertgrenze für verpflichtende Angebotsvergleiche im Sinne der Verwaltungseffizienz von 1.500 auf 3.000 Euro zu erhöhen;
- mit der Angebotsübermittlung auch ein „Certificate of Independent Bid Determination¹⁶“ einzufordern.

¹⁶ Ein „Certificate of Independent Bid Determination“ verpflichtet die Bieter, alle Fakten über die Kommunikation mit Wettbewerbern bezüglich der Ausschreibung eines Vergabeverfahrens offenzulegen. Um nicht ernst gemeinte, betrügerische oder abgesprochene Angebote zu vermeiden und so Ineffizienz und zusätzliche Kosten auszuschließen, können die Beschaffungsstellen eine eidesstattliche Versicherung von den Bietern fordern. In dieser bestätigen sie, dass ihr Angebot authentisch und nicht abgesprochen ist und in der Absicht gemacht wurde, den Auftrag, soweit er erteilt wird, auszuführen. Es sollte erwogen werden, die Unterschrift eines Zeichnungsberechtigten des Unternehmens zu fordern und Strafen für ungenaue oder betrügerische Darstellungen vorzusehen. Siehe:

3.1.2 Informations- und Imagekampagne zum Sachprogramm Bäche für die Abteilung für Grünraum und Gewässer

Die Abteilung für Grünraum und Gewässer zahlte im Zuge einer Vergabeentscheidung Abschlagshonorare für Layout- und Grafikentwürfe.

Die Werbeagentur A legte am 25.9.2009 eine Rechnung über 1.000 Euro netto. Leistungsgegenstand war ein Abschlagshonorar im Zusammenhang mit einer Informations- und Imagekampagne der Stadt Graz zum Sachprogramm Grazer Bäche (Hochwasserschutz). Die Stadt erfasste die Rechnung am 10. 10.2009 im SAP. Bestellung und Angebot waren im SAP nicht hinterlegt.

Die Abteilung für Grünraum und Gewässer legte dem Stadtrechnungshof folgende Dokumente vor:

- eine Einladung zur Angebotslegung vom 14.9.2009;
- Präsentationsfolien der Werbeagentur A vom 21.9.2009;
- ein Angebot der Werbeagentur A vom 21.9.2009 und
- ein Vergabeprotokoll der Abteilung für Grünraum und Gewässer vom 21.9.2009.

Die Abteilung für Grünraum und Gewässer nannte in der Einladung zur Angebotslegung als Leistungsgegenstand die

„Erstellung eines Konzeptes für eine kreative Informations- und Imagekampagne der Stadt Graz zur positiven Kommunikation der Maßnahmen im Rahmen des mehrjährigen Hochwasserschutzprojektes Sachprogramm Grazer Bäche“.

Die Abteilung für Grünraum und Gewässer hielt eine Informations- und Imagekampagne aus folgenden Gründen für notwendig:

- 2006 ließ sie eine Machbarkeitsstudie für den Hochwasserschutz der Grazer Bäche erstellen. Bis 2016 wollte sie die Schutzprojekte umsetzen.
- 2009 war ersichtlich, dass sie diesen Zeitplan nicht einhalten konnte. Die finanzielle Abhängigkeit von Land und Bund sowie langwierige Grundeinlöse- und Behördenverfahren führten zu Verzögerungen.
- Jährliche Hochwasserereignisse und damit verbundene Schäden führten bei betroffene Bürgerinnen und Bürgern sowie in der Öffentlichkeit zum

Eindruck, die Stadt sei untätig.

Die Einladung zur Angebotslegung nannte einen Auftragswert von 97.000,00 Euro netto, der voll ausgeschöpft werden sollte. Die Abteilung für Grünraum und Gewässer plante, jene Bieterinnen und Bieter deren Angebote im Rahmen des Auftragswertes lagen zu einer Präsentation am 21.9.2009 einzuladen. Im Zuge dieser Präsentation sollten die Bieterinnen und Bieter Layout- und Grafikentwürfe der eingesetzten Informationsmaterialien vorlegen. Für jene Bieterinnen und Bieter, die nicht den Zuschlag erhielten, sah die Abteilung für Grünraum und Gewässer eine Abgeltungszahlung für die Entwürfe in Höhe von 1.000,00 Euro netto vor

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Abteilung für Grünraum und Gewässer den Zweck, die Zielsetzungen und den Prozess der Auftragsvergabe nachvollziehbar dokumentiert hat. Die Fachabteilung konnte dem Stadtrechnungshof die bezahlte Leistung in Form einer Power-Point Präsentation vorlegen. Diese Präsentation zeigt unter anderem die abgeholzten Layout- und Grafikentwürfe.

Den eingesehenen Unterlagen war jedoch nicht zu entnehmen, dass der Abteilung eigene Ressourcen fehlten und daher eine Fremdvergabe notwendig war.

Für den Stadtrechnungshof nicht nachvollziehbar ist die kurze Ausschreibungsfrist von weniger als einer Woche. Die Einladung zur Angebotslegung vom 14.9.2009¹⁷ sah die die Präsentationen am 21.9.2009 ab 12:00 vor.

Aus dem Vergabeprotokoll ist ersichtlich, dass drei Grazer Agenturen ihre Angebote präsentierten. Warum die Abteilung für Grünraum und Gewässer genau diese Agenturen zur Angebotslegung einlud, ist nicht nachvollziehbar.

Der Stadtrechnungshof kann den Zweck einer Abschlagszahlung für Layout- und Grafikentwürfe im Zuge der Vergabe von Präsentationsleistungen nicht nachvollziehen. Dieses Vorgehen ist weder sparsam, noch zweckmäßig und im Bereich der Stadt und ihrer Beteiligungen nicht üblich.

Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung,

- die Entscheidung Leistungen extern zu vergeben nachvollziehbar zu begründen, insbesondere die Zielsetzungen, die Bedarfsermittlung und die Beschreibung der zu vergebenden Leistungen;
- die Bieterwahl und den Angebotsvergleich nachvollziehbar zu

¹⁷ Laut Datei-Metadaten wurde die Einladung am 14.9.2009 um 17:36 erstellt.

dokumentieren.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- angemessene Ausschreibungsfristen bei der Vergabe von Leistungen einzuplanen und zu gewähren;
- keine Abschlagszahlungen für Layout- und Grafikentwürfe im Zuge der Vergabe von Werbeagenturleistungen vorzusehen und zu leisten.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer:

Der Rechnungshof schreibt in Zeile 7: „Bestellung und Angebot waren im SAP nicht hinterlegt.“ Der zugehörige Bestellschein (4300110088) wurde zwar zwischenzeitlich vom A8/3 archiviert, kann aber jederzeit im SAP wieder aktiviert werden.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die genannte SAP-Bestellung weist als Belegdatum den 2.11.2009 aus - die Rechnung von Werbeagentur A über 1.000 Euro ist mit 25.9.2009 datiert - somit kann es sich nicht um die "Bestellung" handeln, mit der die Leistung bei Werbeagentur A bestellt wurde. Offensichtlich wurde die Schlüsselkontrolle „interne Bestellfreigabe“ umgangen und die interne Bestellung in SAP nacherfasst. Dies bekräftigt die Feststellung des Stadtrechnungshofes, dass die Abteilung für Grünraum und Gewässer diesen Beschaffungsprozess nicht richtliniengemäß durchgeführt hat.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer (Fortsetzung):

Der Rechnungshof schreibt in Zeile 8: „Die Abteilung für Grünraum und Gewässer legte dem Stadtrechnungshof folgende Dokumente vor.“ Die A10/5 ist eine der wenigen städtischen Abteilungen, die bereits seit 2006 einen elektronischen Akt führt. Im Zuge des Prüfverfahrens wurde daher auch auf die zugehörige Aktenkennzahl (A10/5-11768/2006-13) verwiesen. Unter dieser OZ sind sämtliche Unterlagen zum geg. Vergabeprozess dokumentiert. Diese umfassen insbesondere:

- Aktenvermerk der A10/5 über die Besprechung mit der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit (■■■■, ■■■■, ■■■■, ■■■■¹⁸). Inhalt: Erläuterung der Notwendigkeit einer begleitenden Informationskampagne zum SAPRO Grazer Bäche und Festlegung der intensiven Zusammenarbeit

¹⁸ Der Stadtrechnungshof hat obige Stellungnahme mittels Schwärzungen anonymisiert.

zwischen A10/5 und Abt. für Öffentlichkeitsarbeit.

- Vorschlag der für die Leistungserbringung in Frage kommenden Firmen. Mail aus dem Büro des Bürgermeisters und über die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit zur A10/5.
- Entwurf des Einladungsschreibens von der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit im word-Format.
- Einladungen zur Anbotslegung inkl. Dokumentation der Beförderung.
- Dokumentation hinsichtlich Rückfragen zu den versendeten Einladungen
- Email der Abt. für Öffentlichkeitsarbeit mit Bekanntgabe der Präsentationstermine
- Digitale Präsentationsunterlagen und verbindliche Angebote der eingeladenen Büros
- Vergabeprotokoll mit Unterzeichnung der Jurymitglieder.
- Bestellschein Hauptauftrag
- Rechnungen entsprechend Pkt. III der Einladung zur Anbotslegung von den Büros, welche nicht den Zuschlag erhielten.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Abteilung hat bereits am 5.10.2018 aussagekräftige und relevante Unterlagen übermittelt. Die in der Stellungnahme zusätzlich angeführten Dokumente beinhalten keine sachverhaltserhellenden Informationen die zu einer anderen Beurteilung führen könnten. Die Dokumente „Vorschlag der für die Leistungserbringung in Frage kommenden Firmen. Mail aus dem Büro des Bürgermeisters und über die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit zur A10/5.“ und „Dokumentation hinsichtlich Rückfragen zu den versendeten Einladungen“ beinhalten Informationen, die der Stadtrechnungshof in seine risikoorientierte Planung für zukünftige Kontrollen einfließen lassen wird.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer (Fortsetzung):

Der Rechnungshof schreibt im letzten Absatz: „Die Abteilung für Grünraum und Gewässer hielt eine Informations- und Imagekampagne aus folgenden Gründen für notwendig“. Nicht nur die A10/5 hielt eine entsprechende Information der Bevölkerung für unbedingt notwendig, sondern auch der Gemeinderat als höchstes Organ der Stadt Graz. Vgl. hierzu den Bericht an den Gemeinderat vom 24.09.2009, GZ: A10/5-4044/2005-148 welcher einstimmig im Gemeinderat beschlossen wurde. Darin wird unter Punkt IV folgendes ausgeführt:

VI. Begleitende BürgerInneninformation

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben klar gezeigt, dass es in der bisherigen Projektausführung nicht ausreichend gelungen ist, die getätigten Arbeiten zu den BürgerInnen zu transportieren. Beispielsweise ist immer noch sehr vielen BewohnerInnen im Ortsbereich Andritz nicht bekannt, dass der erste Bauabschnitt am Schöckelbach bereits umgesetzt wird. Weitestgehend unbekannt ist auch der Umfang des Gesamtprojektes SAPRO, da sich die Berichterstattung auf die „Problembäche“ Schöckelbach und Petersbach konzentriert. Wichtige Fragestellungen wie „Eigenvorsorge“, „Absoluter Hochwasserschutz“, Flächenvorsorge usw. blieben bislang ebenfalls auf der Strecke, so dass das SAPRO nicht den öffentlichen Stellenwert besitzt der ihm eigentlich zukommen sollte. Es soll daher ehest möglich eine begleitende Informationskampagne in Angriff genommen werden. Hierfür sollen in den kommenden Jahren Euro 120.000 eingesetzt werden. Das entspricht etwa 1% des städtischen Finanzierungsanteiles.

Der Rechnungshof schreibt im selben Absatz: „2006 ließ sie eine Machbarkeitsstudie für den Hochwasserschutz der Grazer Bäche erstellen. Bis 2016 wollte sie die Schutzprojekte umsetzen.“ Diese Aussage ist unrichtig. Die Machbarkeitsstudie wurde vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung beauftragt und unter Mitwirkung der A10/5 erstellt.

Der Rechnungshof schreibt im ersten Absatz auf Seite 21: „....Die Abteilung für Grünraum und Gewässer plante, jene Bieterinnen und Bieter deren Angebote im Rahmen des Auftragswertes lagen zu einer Präsentation am 21.9.2009 einzuladen. Im Zuge dieser Präsentation sollten die BieterInnen und Bieter Layout- und Grafikentwürfe der eingesetzten Informationsmaterialien vorlegen. Für jene BieterInnen und Bieter, die nicht den Zuschlag erhielten, sah die Abteilung für Grünraum und Gewässer eine Abgeltungszahlung für die Entwürfe in der Höhe von 1.000 EUR netto vor.“ Diese Aussage ist unrichtig. Für die Durchführung des Vergabeprozesses wurde auf die professionelle Unterstützung der damaligen Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit zurückgegriffen. Der Einladungstext sowie Aussagen hinsichtlich der abzugeltenden Bieteraufwendungen stammen maßgeblich von dieser Abteilung, welche aufgrund des Aufgabenfeldes auch grundsätzlich für die Entwicklung einer Informationskampagne zuständig zeichnete.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Abteilung für Grünraum und Gewässer war anordnungsbefugte Stelle und hat somit dem Gemeinderat über diesen Gebarungsfall Rechenschaft abzugeben.

Die Abteilung für Grünraum und Gewässer behauptet die Darstellung des Vergabeprozesses im Bericht sein unrichtig. Im Folgenden führt der Stadtrechnungshof Ausschnitte aus der Einladung zur Angebotslegung vom 14. 9.2014 an.

II. AUSSCHREIBENDE STELLE

Abteilung für Grünraum und Gewässer,
A-8010 Graz, Tummelplatz 9/3/7
Kontakt: Abteilungsleiter [REDACTED]
Tel.: 0043 316 872-4 [REDACTED]
[REDACTED]@stadt.graz.at

[...]

Preisgestaltung

Die Stadt Graz hat für diese Info- und Imagekampagne Euro 97.000,-- (netto, ohne MwSt.) vorgesehen. Dieser vorgegebene Rahmen ist bei der Angebotslegung vollkommen auszuschöpfen.

[...]

Vorgangsweise

Nach Prüfung der eingegangenen Angebote werden jene BieterInnen, deren Angebote der Preisabfrage entsprechen zu einer Präsentation des eingereichten Konzeptes eingeladen. Bei dieser Präsentation sind die konkreten Vorstellungen zur vorgeschlagenen Info-Imagekampagne darzustellen und Entwürfe der eingesetzten Informationsmaterialien (Sujets, Inserate, Info-Folder, Flyer, Online web 2.0) hinsichtlich Layout und Grafik vorzulegen. Für diese besondere Ausführung ist eine Vergütung in Höhe von Euro 1.000,-- (exkl. MwSt.) pro Agentur vorgesehen. Ausgenommen von einer zusätzlichen Vergütung ist jene Agentur, deren Angebot angenommen wird. Allfällige weitere Kosten in Zusammenhang mit einer Angebotslegung werden seitens der Stadt Graz nicht übernommen.

Hinweis: Bei der Planung der Kommunikationsmaßnahmen muss das CD/CI der Stadt Graz ausnahmslos eingehalten werden.

Präsentation

Zunächst in schriftlicher Form (siehe Einreichung der Angebote) und anschließend im Rahmen einer mündlichen Präsentation (Dauer ca. 1/2 Stunde)

Die Darstellung des Prozesses im vorliegenden Bericht entspricht dem Einladungstext der Abteilung für Grünraum und Gewässer.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer (Fortsetzung):

Der Rechnungshof schreibt im dritten Absatz auf Seite 21: „Den eingesehenen Unterlagen war jedoch nicht zu entnehmen, dass der Abteilung eigene Ressourcen fehlten und daher eine Fremdvergabe notwendig war.“ Wie bereits ausgeführt, wäre für eine derartige Bearbeitung in der Stadt Graz lt. Geschäftseinteilung ohnehin niemals die A10/5 zuständig gewesen und wurde daher die Notwendigkeit der Bearbeitung auch an die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit herangetragen. Diese sah sich allerdings aufgrund fehlender Ressourcen außer Stande, eine derart arbeitsintensive Kampagne hausintern abzuwickeln. Eine entsprechende Dokumentation wäre daher bei der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit auszuheben.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Die Abteilung für Grünraum und Gewässer war anordnungsbefugte Stelle und hat somit dem Gemeinderat über diesen Gebarungsfall Rechenschaft abzugeben.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer (Fortsetzung):

Der Rechnungshof schreibt im vierten Absatz auf Seite 21: „Für den Stadtrechnungshof nicht nachvollziehbar ist die kurze Ausschreibungsfrist von weniger als eine Woche. Die Einladung zur Angebotslegung vom 14.09.2009 sah die Präsentationen am 21.9.2009 ab 12:00 vor.“ Die Bearbeitung des Geschäftsfalles erfolgte aufgrund politischer Vorgaben unter erhöhtem Zeitdruck und stand in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beschluss des mehrjährigen Bau- und Umsetzungsprogrammes 2009-2013 (24.09.2009, GZ: A10/5-4044/2005-148).

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof kann die kurze Ausschreibungsfrist von weniger als einer Woche trotzdem nicht nachvollziehen.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer (Fortsetzung):

Der Rechnungshof schreibt im fünften Absatz auf Seite 21: „Aus dem Vergabeprotokoll ist ersichtlich, dass drei Grazer Agenturen ihre Angebote präsentierten. Warum die Abteilung für Grünraum und Gewässer genau diese Agenturen zur Angebotslegung einlud, ist nicht nachvollziehbar.“ Die Aussage ist nicht nachvollziehbar. Die Auswahl der Bieter ist im Akt klar dokumentiert und erfolgte entsprechend dem Vorschlag der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Im Akt liegt eine sehr informelle E-Mail eines Mitarbeiters des Büros des Bürgermeisters an eine Mitarbeiterin der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit vor. Darin übermittelte der Mitarbeiter des Büros des Bürgermeisters die Firmenwortlaute und Adressen dreier Agenturen, mit der Aufforderung an diese die Einladung zur Angebotslegung zu versenden. Dies stellt keine „klare Dokumentation der Auswahl der Bieter“ und ebenso wenig eine Begründung für deren Auswahl dar. Der Stadtrechnungshof bekräftigt seine Feststellung und seine Empfehlungen.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer (Fortsetzung):

Der Rechnungshof schreibt im sechsten Absatz auf Seite 21: „Der Stadtrechnungshof kann den Zweck einer Abschlagszahlung für Layout- und Grafikentwürfe im Zuge der Vergabe von Präsentationsleistungen nicht nachvollziehen. Dieses Vorgehen ist weder sparsam, noch zweckmäßig und im Bereich der Stadt und ihrer Beteiligungen nicht üblich.“ Die Aussage ist unrichtig. Nach Rücksprache mit der Abteilung für Kommunikation ist diese Vorgehensweise absolut üblich und wurde diese Sicht auch damals seitens der Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit vertreten. Seitens der WKO Steiermark wird in der Fragestellung der Angemessenheit von Abschlagzahlungen folgendes mitgeteilt:

... der FV Werbung vertritt zu den Abstandshonoraren folgende Position die wir mit der BBG, der Bundesbeschaffung GmbH als öffentlicher Dienstleister der Republik Österreich, abgestimmt haben:

Um die Teilnahme von Werbeunternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen **fair** zu gestalten und eine **hohe Quote von qualifizierten Unternehmen** zu erhalten, ist es unerlässlich eine **Abschlagszahlung** für Produktionskosten die für jene vom Auftraggeber geforderte Kampagnenpräsentation erforderlich sind (inkl. Konzept, kreative Umsetzungen und Maßnahmen,...) in **angemessener Höhe** zu entrichten. Entschädigungen für Angebote sind nach geltendem Recht anzubieten, wenn bei besonders aufwändigen Angeboten umfangreiche Konstruktionsarbeiten geleistet oder längere Untersuchungen durchgeführt werden. Es soll dabei nicht der gesamte, mit der Angebotserstellung verbundene Aufwand ersetzt werden, sondern nur ein Äquivalent für die über den üblichen Geschäftsaufwand hinausgehenden Kosten geleistet werden. In der Werbepaxis treten wir dafür ein, dass einerseits Präsentationen im notwendigen und in zum vergebenden Auftragswert angemessenem Ausmaß erstellt werden können (sollen), sowie andererseits, dass in diesem Sinne aufwändig erstellte Präsentationen

jedenfalls abgegolten werden sollten. ...

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof erinnert die Abteilung für Grünraum und Gewässer daran, dass sie die finanziellen Interessen der Stadt und nicht die der Mitglieder des Fachverbandes Werbung in der WKO vertreten muss. Der Stadtrechnungshof hat im Zuge der Kontrolle eine Schlagwortsuche im Buchungsjournal der letzten 10 Jahre der Stadt und der Holding vorgenommen und festgestellt, dass Abschlagzahlungen für Marketingleistungen im Bereich der Stadt und ihrer Beteiligungen nicht üblich sind.

Stellungnahme der Abteilung für Grünraum und Gewässer (Fortsetzung):

Die A10/5 sieht daher alle Empfehlungen des Stadtrechnungshofes als erfüllt an und ersucht um Richtigstellung des Berichtes. Die Vergabe der Leistungen erfolgte ordnungsgemäß und wurde auch die Zweckmäßigkeit nachgewiesen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof bestärkt die von ihm benannten Mängel und von ihm ausgesprochenen Empfehlungen.

Die Überwachung der internen Kontrollen obliegt gemäß Präsidialerlass Nr. 3/2016 der Abteilungsleitung. Der Stadtrechnungshof muss in Anbetracht der behaupteten ordnungsgemäßen Abwicklung die von der Abteilungsleitung angewendeten Maßstäbe für diese interne Überwachung anzweifeln.

3.1.3 Weltkarte Power Point Präsentation für das Bürgermeisteramt

Das Bürgermeisteramt konnte den Zweck einer extern beschafften Weltkarten-Präsentation nicht nachweisen¹⁹.

Die Werbeagentur A legte am 24. April 2012 eine Rechnung über 980,00 Euro netto an die Stadt. Die Leistungsbeschreibung umfasste:

„Weltkarte Power Point Präsentation; Fotorecherche und Bildmontage, Gestaltung und Aufbereitung im Power Point als Präsentation.“

Als Leistungszeitraum war April 2012 angegeben.

Die Bestellung und die Rechnung waren im SAP der Stadt erfasst. Ein Angebot fehlte. Dem Stadtrechnungshof lag weiters E-Mail-Schriftverkehr vom 25.1.2013 zwischen dem Bürgermeisteramt und der Magistratsdirektion - Öffentlichkeitsarbeit für eine nachträgliche Druckfreigabe der im April 2012 erbrachten Leistung vor. Laut E-Mail des Bürgermeisteramtes verwendete sie die Präsentation anlässlich einer „BürgerInnenfeier“ - die Weltkarte zeigte „Defizitländer“.

Das Bürgermeisteramt konnte keine weiteren Unterlagen zu diesem Auftrag und auch keinen Nachweis der erbrachten Leistung vorlegen.

Der Stadtrechnungshof sieht die Vergabe dieses Auftrags ohne Einholung von Vergleichsangeboten im Einklang mit den internen Vorschriften der Stadt. Diese sehen erst ab einem Auftragswert von 1.500 Euro einen Angebotsvergleich vor.

Der Zweck dieses Auftrages ist auf Grund der vorliegenden sowie der fehlenden Unterlagen für den Stadtrechnungshof nicht nachvollziehbar.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- auch bei Aufträgen unter 1.500 Euro Zweck und Zielsetzung, die Gründe für Fremdvergabe und die Lieferantenauswahl sowie die erbrachte Leistung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Ergänzung des Stadtrechnungshofes:

Am 29.3.2019 reichte das Bürgermeisteramt für den Auftrag "Powerpoint Präsentation - Weltkarte" im Zuge des Stellungnahmeverfahrens eine Powerpoint Präsentation als Leistungsnachweis nach. Die Präsentation diente

¹⁹ Am 29.3.2019 reichte das Bürgermeisteramt im Zuge des Stellungnahmeverfahrens für diesen Auftrag einen Leistungsnachweis nach.

einem Vortrag des Bürgermeisters im Zuge einer Veranstaltung eines Vereins zum Thema „Gemeinwohl-Ökonomie“. Die Frage nach der Zweckmäßigkeit kann der Stadtrechnungshof nicht abschließend klären.

3.2 Aufträge der Holding an die Werbeagentur A

3.2.1 Aufträge im Zusammenhang mit dem Projekt „Stadtwerke Neu“

Der Stadtrechnungshof konnte zehn Jahre nach der Vergabe zwei Aufträge zu „Stadtwerke neu“ nicht mehr nachvollziehen.

Werbeagentur A stellte der Vorgängergesellschaft der Holding, der Grazer Stadtwerke AG, am 19.3.2008 zwei Rechnungen zu „Stadtwerke neu“. Eine Rechnung über 1.800 Euro netto wies als Leistungsbeschreibung *„Erarbeitung Inhalte, Konzept ‚Stadtwerke neu‘, Layout der ppt²⁰“* aus. Die zweite Rechnung über 980 Euro netto wies *„Brainstorming – Ziele der Stadtwerke“* als erbrachte Leistung aus. Beide Rechnungen nannten als Leistungszeitraum den März 2008.

Die Holding übermittelte dem Stadtrechnungshof eine PowerPoint Präsentation, die zum Inhalt und Leistungszeitraum laut Rechnungen passen könnte. Der Stadtrechnungshof konnte nicht eindeutig feststellen, ob diese Präsentation die von Werbeagentur A erstellte und verrechnete war. Im Zuge der Schlussbesprechung bekräftigte ein Mitglied der Geschäftsführung der Holding, dass die übermittelte Präsentation diese sei. Aufgrund des Inhalts der Präsentation blieb der Stadtrechnungshof bei seinem Zweifel, ob es sich dabei wirklich um die Leistung einer Werbeagentur handelt.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass es keine gesetzliche oder interne Verpflichtung gibt, Belege zu einem Geschäftsfall wie diesem über 10 Jahre aufzubewahren. Es war somit erwartbar, dass diese über zehn Jahre zurückliegenden Aufträge nicht mehr nachvollziehbar waren.

3.2.2 Aufträge im Zusammenhang mit der Variobahn

Drei Agenturen berieten die Holding im Bereich Marketing- und Kommunikation für die Variobahn.

Der Einsatz der neu beschafften Variobahnen²¹ in Graz stieß bei Straßenbahn Anwohnerinnen und Anwohnern auf Kritik. Sie empfanden die Variobahn im Vergleich zu den bereits im Einsatz befindlichen Typen als lauter und berichteten von Erschütterungen. Medien²² transportierten die Kritik an der Anschaffung der Variobahn und trugen so zu einer lebhaften öffentlichen Debatte bei.

Der Hersteller der Variobahn und die Holding nahmen technische Modifikationen

²⁰ .ppt ist das Dateisuffix von PowerPoint Präsentationen.

²¹erster Fahrgastbetrieb im April 2010

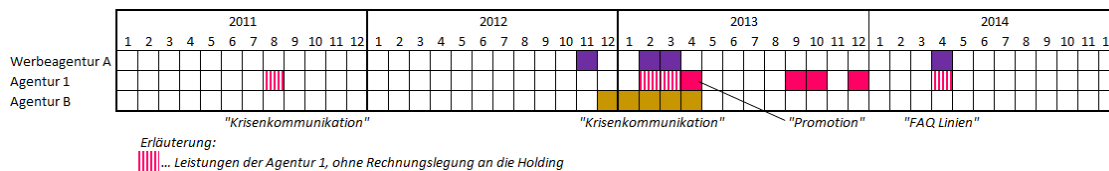
²² Im April 2011 titelte die (Steirische) Kronenzeitung mit „Aufstand gegen die Donner-Bim“.

vor und tauschten sich auch über Öffentlichkeitsarbeit aus.

Seit dem Jahr 2011 fanden auf Ebene des Vorstandes der Holding Graz und der Geschäftsführung des Herstellers der Variobahn sogenannte „Steuerkreis Sitzungen“ statt. In der Sitzung vom 3.8.2011 vereinbarten sie ein internes „Gemeinsames Commitment betreffend die Optimierungsmaßnahmen bei den Variobahnen für die Holding Graz Linien“. Darin legten sie unter anderem fest, dass die Geschäftsführung der Holding dem Hersteller der Variobahn einen Vorschlag machen sollte, in welcher Form die Kommunikation in der Öffentlichkeit über die Optimierungsmaßnahmen erfolgen werde.

Am 15. März 2012 genehmigte der Steirische Landeshauptmann als zuständige Behörde die erste Variobahn mit diesem „Grazer Maßnahmenpaket“. Die Kritik an der Variobahn hielt in der Öffentlichkeit und den Medien weiter an und spitzte sich Ende 2012 zu. Die Holding reagierte, indem sie externe Kommunikations- und Marketing-Unterstützung auf strategischer und operativer Ebene zukaufte.

Agenturleistungen für die Holding im Zusammenhang mit Problemen bei der Einführung der Variobahn



Die Holding beauftragte zwischen November 2012 und April 2013 im Zusammenhang mit der akuten öffentlichen Kritik an der Variobahn die Werbeagentur A und Agentur B.

Zwischen September und Dezember 2013 erhielt Agentur 1 von der Holding drei Promotions-Aufträge mit dem Ziel, die Variobahn in der Öffentlichkeit positiv in Szene zu setzen.

Im April 2014 beauftragte die Holding Werbeagentur A mit der Erstellung von FAQs²³, die neben allgemeinen Themen auch Fragen in Zusammenhang mit der Variobahn beinhalteten.

Der Stadtrechnungshof kann den damaligen Bedarf der Holding an externer Marketing- und Kommunikationsberatung auf Grund der anhaltenden öffentlichen Kritik nachvollziehen. Er folgt dem Ergebnis der Analyse von Agentur B aus Dezember 2012: es handelte sich damals um eine akute Krisensituation, die

²³ FAQ ... frequently asked questions / häufig gestellte Fragen

periodisch wiederzukehren drohte²⁴.

Die von der Holding vorgelegten Nachweise der von Werbeagentur A und Agentur B erbrachten Leistungen im Bereich der Krisenkommunikation beinhalten im Wesentlichen:

- allgemeine Strategie- und Konzeptpapiere,
- kreative aber nicht umgesetzte Grafik- und Layout-Entwürfe,
- Entwürfe von Gebrauchstexten wie beispielsweise E-Mails sowie
- Beratung der Führungsebene der Holding.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die erbrachten Leistungen der Werbeagentur A und die der Agentur B unterschiedliche Schwerpunkte aufwiesen. Werbeagentur A fokussierte auf die Schaffung eines positiven Images der Variobahn, Agentur B auf die Risiko- und Krisenkommunikation mit Anwohnerinnen und Anwohnern von bestehenden und zukünftigen Variobahn-Strecken.

Der Stadtrechnungshof bezweifelt auf Basis der Leistungsnachweise, dass die Vergabe an Werbeagentur A die angestrebten Zwecke bestmöglich erfüllte. Ein Hinweis dazu ist die fehlende Umsetzung wesentlicher Teile der von der Werbeagentur A erarbeiteten Konzepte.

Die Promotionsaufträge an Agentur 1 sowie der Auftrag an Werbeagentur A zur Erstellung von FAQs sah der Stadtrechnungshof auf Basis der vorgelegten Leistungsnachweise grundsätzlich als zweckmäßig an.

Der Stadtrechnungshof konnte die Dokumentation sämtlicher Auftragsabwicklungen durch die Holding nicht nachvollziehen.

Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung,

- Gesetze und interne Richtlinien bei externen Auftragsvergaben einzuhalten;
- die Entscheidung Leistungen extern zu vergeben nachvollziehbar zu begründen, insbesondere die Zielsetzungen, die Bedarfsermittlung und die Beschreibung der zu vergebenden Leistungen;
- die Bieterwahl und den Angebotsvergleich nachvollziehbar zu dokumentieren;

²⁴ Agentur B begründete die Krisensituation in ihrer Offert Präsentation 2012 damit, dass die Holding wegen der Einführung und Beibehaltung eines offensichtlich mangelhaften und kritisierten Produkts in der Öffentlichkeit und in den Medien immer wieder in die Defensive geriet.

- die Zweckmäßigkeit von externen Vergaben in regelmäßigen Abständen zu überprüfen.

Stellungnahme der Holding:

zu 3.2.2 Aufträge im Zusammenhang mit Variobahn: Drei Agenturen waren für die Holding Graz im Bereich Marketing- und Kommunikation für die Variobahn tätig. Die Holding Graz stellt klar, dass es sich bei Aufträgen an die Agentur 1 um reine Promotionsaufträge (wie beispielsweise KundInnen-Incentives, Verteilaktionen) gehandelt hat, welche der Stadtrechnungshof auf Seite 33 im fünften Absatz grundsätzlich als zweckmäßig ansieht.

zur Grafik Agenturleistungen für die Holding im Zusammenhang mit Problemen bei der Einführung der Variobahn: Die Holding Graz merkt an, wie seitens des Stadtrechnungshofes auf Seite 39 dargestellt, dass die erbrachte Promotionsleistung der Agentur 1 im Leistungszeitraum April 2013 nicht dargestellt ist.

Die vom Stadtrechnungshof rosa schraffiert dargestellten Leistungszeiträume der Agentur 1 stellen aus der Sicht der Holding Graz für diese keinen Leistungsbezug dar. Vielmehr, wie auch in der Schlussbesprechung am 12.02.2019 informiert, waren diese Termine Teil der Abstimmung der Kommunikationsmaßnahmen mit dem Herstellerunternehmen, wie auch der Stadtrechnungshof auf Seite 40 im zweiten Absatz festhält.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof dankt für den Hinweis einer fehlenden Einfärbung in der Grafik und hat diese ergänzt.

Stellungnahme der Holding (Fortsetzung):

zu Auftragsstiel 7 („Projekt Pro Variobahn“) „Ein Hinweis dazu ist die fehlende Umsetzung wesentlicher Teile der von der Werbeagentur A erarbeiteten Konzepte“: Die Schlussfolgerung des Stadtrechnungshofes der fehlenden Zweckmäßigkeit zu Rechnung „Projekt Pro Variobahn“ kann die Holding Graz - rein aufgrund der fehlenden Umsetzung - nicht nachvollziehen.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof beurteilte eine Vergabe dann als zweckmäßig, wenn die Auftragsvergabe den angestrebten Zweck bestmöglich erfüllte und wenn der angestrebte Zweck im öffentlichen Interesse lag.

Stellungnahme der Holding (Fortsetzung):

zu „Der Stadtrechnungshof konnte die Dokumentation sämtlicher Auftragsabwicklungen durch die Holding nicht nachvollziehen“: Der Stadtrechnungshof gibt an, die Dokumentation sämtlicher Auftragsabwicklungen durch die Holding Graz nicht nachvollziehen zu können. Die Holding Graz verweist zu diesem Punkt auf ihre Anmerkungen zu Seite 12.

Die Holding bezahlte Entwürfe für Werbe-Maßnahmen, die bei Umsetzung dem Hersteller der Variobahn genutzt hätten.

Werbeagentur A stellte der Holding am 31.1.2013 und am 13.3.2013 Rechnungen mit identer Rechnungsnummer²⁵:

- Rechnung 2013/03 vom 31.1.2013 zu „Maßnahmen-Konzepte - Pro Variobahn“ über 5.250 Euro netto
- Rechnung 2013/003 vom 13.3.2013 zu „Organisation diverser Projekte betreffend Variobahn; Einführung auf der Linie 6 und TKS“²⁶ über 9.600 Euro netto

Die Holding legte dem Stadtrechnungshof für beide Rechnungen Unterlagen vor, die als Leistungsnachweis dienen sollten.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Holding zu beiden Rechnungen der Werbeagentur überwiegend denselben Leistungsnachweis vorgelegt hat. Die Holding konnte somit nicht nachweisen, dass den geleisteten Zahlungen klar zurechenbare Leistungen gegenüberstanden. Darüber hinaus setzte die Holding weder die Entwürfe der Inserate noch die der Druckstrecke um.

Für den Stadtrechnungshof unverständlich ist, dass der von der Holding bezahlte Entwurf unter anderem auch im Stile eines Inserats des Herstellers der Variobahn gestaltet war und so im Falle der Umsetzung für diesen einen Werbewert darstellte. Im Zuge der Schlussbesprechung am 12.2.2019 gaben Mitglieder der Geschäftsführung an, diese Gestaltung sollte Verhandlungen über eine Kostenbeteiligung des Herstellers der Variobahn an der Druckstelle fördern. Der Stadtrechnungshof weist kritisch auf den Eindruck mangelnder Distanz zwischen Auftraggeber und Lieferant hin.

Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung,

- nur erbrachte Leistungen zu bezahlen und Leistungsnachweise zusammen mit den Eingangsrechnungen zu archivieren.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- die wirtschaftlichen Interessen der Holding zu wahren und ohne vertraglich festgelegter Gegenleistung keine Ausgaben für Dritte zu leisten;

²⁵ jeweils Rechnung Nr. 3 des Jahres 2013 – einmal mit einer vorangestellten Null, einmal mit zwei vorangestellten Nullen

²⁶ Theodor-Körner-Straße

- drohende Interessenskonflikte und deren Anschein durch die Wahrung einer professionellen Distanz zu Lieferanten zu vermeiden.

Stellungnahme der Holding:

zu „Die Holding Graz bezahlte Entwürfe für Werbe-Maßnahmen, die bei Umsetzung dem Hersteller der Variobahn genutzt hätten“: Wie in der Schlussbesprechung am 12.02.2019 informiert, handelt es sich um reine Entwurfsvorschläge, teilweise befüllt mit Blindtext. Eine tatsächliche Umsetzung in dieser Form ist, wie in der Schlussbesprechung angemerkt, in Abstimmung mit dem Herstellerunternehmen nicht erfolgt.

zu „Rechnung 2013/03 vom 31.1.2013 und Rechnung 2013/003 vom 13.3.2013“: Aus Sicht der Holding Graz betreffen beide Rechnungen klar unterschiedliche Leistungen. Die Rechnung 2013/03 bezog sich auf ein Konzept zur Erstellung einer Werbelinie. Die jeweiligen Sujets für das Design der Straßenbahnen wurden dem Stadtrechnungshof übermittelt. Die Rechnung 2013/003 beschäftigt sich überwiegend mit der Vorbereitung von Meetings mit Bürgerinitiativen entlang der Linie 6, der Erstellung zugehöriger Presseunterlagen und einer Argumentesammlung für Medien.

Gegenäußerung des Stadtrechnungshofes:

Der Stadtrechnungshof bekräftigt seine Feststellung, dass die Holding zu beiden Rechnungen der Werbeagentur A überwiegend denselben Leistungsnachweis vorgelegt hat. Beispielhaft ein Auszug aus den von der Holding vorgelegten Leistungsnachweisen ...

...zu Rechnung 2013/03:



...zu Rechnung 2013/003:



(der Stadtrechnungshof nahm Schwärzungen vor)

Stellungnahme der Holding (Fortsetzung):

zu „Der Stadtrechnungshof empfiehlt, die wirtschaftlichen Interessen der Holding zu wahren und ohne vertraglich festgelegter Gegenleistung keine Ausgaben für Dritte zu leisten“: Die Holding Graz ist ein seit Jahren erfolgreich geführtes Unternehmen. Die wirtschaftlichen Haus Graz- und Holding Graz-Interessen stehen natürlich im Vordergrund.

Nicht von der Holding beauftragte Agenturen erbrachten Marketing- und Kommunikationsleistungen zur Variobahn.

Im Zusammenhang mit der Einführung der neu beschafften Variobahnen vergab die Holding Marketing- und Kommunikationsaufträge an die Agentur 1 und an die Werbeagentur A. Der Stadtrechnungshof zeigt diese Aufträge in der folgenden Tabelle. Er stellt in der Tabelle außerdem Aufträge der Holding an die Agentur B dar, da diese zeitliche und inhaltliche Nähe zu den Aufträgen an die Werbeagentur A aufwies. Die von der Holding vorgelegten Unterlagen zeigten auch Leistungen der Agentur 1, die von der Holding weder beauftragt noch bezahlt wurden.

Agentur 1 erbrachte im Zeitraum August 2011 bis April 2014 folgende Leistungen im Zusammenhang mit der Variobahn:

Am 23.8.2011 nahm die Geschäftsführerin der Agentur 1 an einer Besprechung mit Mitgliedern der Geschäftsführung der Holding sowie der Kommunikationsabteilung der Holding teil. Im Zuge dieser Besprechung legte die Holding die Kommunikation in der Öffentlichkeit über die Optimierungsmaßnahmen fest und übermittelte diese Ergebnisse am 24.8.2011 an den Hersteller der Variobahn. Die Geschäftsführerin der Agentur 1 nahm vermutlich im Auftrag des Herstellers der Variobahn teil. Der Stadtrechnungshof fand in diesem Zusammenhang in den Büchern der Holding keine Bestellung, keine Eingangsrechnung und keine Zahlung an Agentur 1.

Sie koordinierte weiteres die Tätigkeit der von der Holding beauftragten Werbeagentur A und Agentur B sowie öffentliche Auftritte von Vertretern der Holding und der Stadt. Im März und April 2014 steuerte sie die Leistungen der Werbeagentur A und wirkte bei der Erstellung von Texten mit.

Im April 2014 berieten die Geschäftsführerin der Agentur 1 und ein Wiener Psychotherapeut die Holding bei der Neuausrichtung der Kommunikationsstrategie mit Anrainern. Der Stadtrechnungshof fand in diesem Zusammenhang in den Büchern der Holding keine Bestellung, keine Eingangsrechnung und keine Zahlung an Agentur 1.

Agenturleistungen für die Holding im Zusammenhang mit der Variobahn

Lieferant	Auftraggeber	Leistungszeitraum	Rechnungsdatum	Leistungsbeschreibung	Euro (netto)
Agentur 1	Holding	August 2011	26.08.2011	Grafisches Design der Vario Straßenbahn	4.890,00
Agentur 1	unbekannt	August 2011	keine Rechnung	Besprechung 23.8.2011 - Festlegung der Kommunikation in der Öffentlichkeit über die Optimierungsmaßnahmen.	keine Rechnung
Werbeagentur A	Holding	November 2012	10.01.2013	PR-Beratung; Umsetzung Web und Foren	3.160,00
Agentur B	Holding	unbekannt	18.12.2012	Recherche, Analyse Variobahn, diverse Meetings, Studium diverser Unterlagen, Erstellung Methodenpräsentation, Strategieempfehlungen	5.000,00
Werbeagentur A	Holding	November 2012	31.01.2013	Pro Variobahn	5.330,00
Werbeagentur A	Holding	November 2012	31.01.2013	Maßnahmen-Konzepte "Pro Variobahn"	5.250,00
Agentur B	Holding	unbekannt	31.01.2013	Strategiephase 2. Teilzahlung	7.000,00
Agentur B	Holding	unbekannt	28.02.2013	Phase I (Strategiephase) und Phase II (Umsetzungsphase) für die Theodor-Körner-Straße	11.000,00
Werbeagentur A	Holding	Februar/März 2013	13.03.2013	Organisation diverser Projekte betreffend Variobahn; Einführung auf der Linie 6 und TKS [Theodor-Körner-Straße]	9.600,00
Agentur 1	Holding	April 2013	25.04.2013	Promotion Variobahn	6.805,00
Agentur B	Holding	unbekannt	29.03.2013	Phase I (Strategiephase) und Phase II (Umsetzungsphase) für den Variobahneinsatz auf der Linie 6	11.000,00
Agentur 1	unbekannt; Leistungsempfänger war zumindest Holding	zumindest Februar/März 2013	keine Rechnung	Organisations- und Koordinationstätigkeit von Maßnahmen der Holding sowie der von der Holding beauftragten Agenturen.	keine Rechnung
Agentur B	Holding	unbekannt	30.04.2013	Phase II - Umsetzungsphase	11.000,00
Agentur 1	unbekannt; Leistungsempfänger war zumindest Holding	zumindest März 2013	keine Rechnung	Organisations- und Koordinationstätigkeit von Maßnahmen der Holding, der von der Holding beauftragten Agenturen sowie dem Hersteller der Variobahn.	keine Rechnung
Agentur 1	Holding	September 2013	18.09.2013	Sonderfahrt mit der Variobahn am 18.9.2014	1.137,78
Agentur 1	Holding	Oktober 2013	01.10.2013	Sonderfahrt mit der Variobahn am 1.10.2013	365,00
Agentur 1	Holding	Dezember 2013	11.12.2013	Promotion Variobahn	2.650,88
Werbeagentur A	Holding	April 2014	14.04.2014	FAQ's zum Thema Holding Graz Linien (HGL)	4.300,00
Agentur 1	unbekannt; Leistungsempfänger war zumindest Holding	März/April 2014	keine Rechnung	Organisations- und Koordinationstätigkeit von sowie Mitarbeit bei Maßnahmen der Holding, der von der Holding beauftragten Agenturen sowie dem Hersteller der Variobahn.	keine Rechnung
Agentur 1 und Wiener Psychotherapeut	unbekannt; Leistungsempfänger war Holding	April 2014	keine Rechnung	Beratung bei der Neuausrichtung der Kommunikationsstrategie mit Anrainern.	keine Rechnung
Summe der von Holding beauftragten Leistungen					88.488,66

Summe je Lieferant:

Werbeagentur A	27.640,00
Agentur 1	15.848,66
Agentur B	45.000,00
Summe Summe der von Holding beauftragten Leistungen	88.488,66

Der erste Auftrag in obiger Tabelle „Grafisches Design der Variobahn“ (das betraf die Werbebeklebung) im Jahre 2011 diente der Bewerbung von Elektro-Mobilität. Die restlichen dargestellten Aufträge wiesen einen Zusammenhang mit der öffentlichen Kritik an der Variobahn auf.

Im Zuge der Schlussbesprechung mit der Holding am 12.2.2019 gaben Mitglieder der Geschäftsführung der Holding an, sie hätten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit rund um die Variobahn auf Geschäftsleitungsebene mit dem Hersteller der Variobahn koordiniert. Der Hersteller der Variobahn und die Holding

hatten ein gemeinsames Interesse die technischen Probleme zu lösen und in der Öffentlichkeit beide Unternehmen und das Produkt positiv zu positionieren. Die Holding konnte dem Stadtrechnungshof keine **schriftliche** Vereinbarung, aus der

- Beginn und Ende der Kooperation,
- die Festlegung der gemeinsamen Zielsetzungen,
- das Vorgehen zu Koordination von Maßnahmen,
- Regelungen zur Kostenteilung sowie
- Maßnahmen zu Vermeidung von Interessenkonflikten in jenen Bereichen der Variobahn-Lieferung, in denen keine gemeinsamen Interessen bestanden

ersichtlich waren, vorlegen.

Die von der Holding nach der Schlussbesprechung vorgelegten Unterlagen zeigten, dass die Geschäftsleitungsebene im Zuge der sogenannten „Steuerkreis Sitzungen“ auch Fragen der Öffentlichkeitsarbeit besprach. Der Stadtrechnungshof kann aus vorgelegten Protokollen nicht herauslesen, dass es eine formale, übergeordnete Koordination durch die Geschäftsleitungen gab. Die Unterlagen zeigten vielmehr, dass Die Holding anlassbezogen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit mit dem Hersteller der Variobahn bzw. mit der Geschäftsführerin der Agentur 1 zu koordinieren versuchte.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass die Koordination von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit auf Geschäftsleitungsebene eine Begründung für die nicht von der Holding in Auftrag gegebenen Leistungen der Geschäftsführerin der Agentur 1 sein könnte. Koordinationsvereinbarungen mit Lieferanten, insbesondere in Fällen die hohe Reputationsrisiken bergen, sollten nach Ansicht des Stadtrechnungshofes schriftlich vereinbart werden.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- **Kooperationsvereinbarungen mit Lieferanten schriftlich zu verfassen und sämtliche relevanten Punkte im Vorhinein zu regeln.**

Stellungnahme der Holding:

zu „In Zusammenhang mit der Einführung der neu beschafften Variobahnen vergab die Holding Marketing- und Kommunikationsaufträge an die Agentur 1 und an die Werbeagentur A.“: Die Holding Graz stellt klar, dass es sich bei Aufträgen an die Agentur 1 um reine Promotionsaufträge (wie beispielsweise KundInnen-Incentives, Verteilaktionen) gehandelt hat, welche der Stadtrechnungshof auf Seite 33 im fünften Absatz grundsätzlich als zweckmäßig ansieht.

Zu Tabelle Agenturleistungen (rosa schraffierte Markierungen des Stadtrechnungshofes): Die vom Stadtrechnungshof rosa schraffiert dargestellten Leistungszeiträume der Agentur 1 stellen aus der Sicht der Holding Graz für diese keinen Leistungsbezug dar. Vielmehr, wie auch in der Schlussbesprechung am 12.02.2019 informiert, waren diese Termine Teil der Abstimmung der Kommunikationsmaßnahmen mit dem Herstellerunternehmen, wie auch der Stadtrechnungshof auf Seite 40 im zweiten Absatz festhält.

Die Holding bezahlte die Werbeagentur A für Leistungen, die die Agentur 1 erbrachte.

Die Holding plante für den 20.3.2013 eine Anrainerveranstaltung in Zusammenhang mit der Kritik an der Variobahn. Diese Veranstaltung sollte durch einen Anrainerbrief und eine Pressekonferenz begleitet werden.

Zu diesem Zweck beauftragte die Holding die Werbeagentur A. Die dazugehörige Rechnung vom 13.3.2013 zeigte folgende Leistungspositionen²⁷:

Graz, 13.03.2013

Rechnung 2013/003
Projekt: Organisation diverser Projekte betreffend Variobahn
Einführung auf der Linie 6 und TKS

Leistungszeitraum: Feb./März 2013

Ich erlaube mir folgende Rechnung zu übermitteln und bitte um Überweisung auf mein Konto: [REDACTED]

Organisationspauschale	Euro 9.600,00
Briefing, Checklistenstellung, Organisation:	
- Meetings mit 4 Bürgerinitiativen (Vorbereitung/Nachbereitung) entlang der Linie 6	
- Zeitungsbeilage	
- TKS	
- Broschüre	
- Hotline	
- Argumentesammlung für Medien	
8 Tagessätze von € 1.200,00	
Nettosumme	Euro 9.600,00
+ 20 % USt.	Euro 1.920,00
Gesamt	Euro 11.520,00

Als Nachweise der erbrachten Leistungen übermittelte die Holding ein schriftliches Briefing über aktive Bürgerinitiativen, mehrere Versionen der erstellten Checkliste, einen Zeitungsartikel sowie diverse E-Mails, unter anderem von der nicht beauftragten Agentur 1.

Ein E-Mail der Agentur 1 vom 27.2.2013 an Mitglieder der Geschäftsführung sowie einen Mitarbeiter der Holding enthielt als Beilage folgende Budgetplanung für die Anrainerveranstaltung:

²⁷ Der Stadtrechnungshof nahm Schwärzungen vor.

Anrainerbrief		
an ca. 3.400 Haushalte entlang der 6er Trasse		
	Kosten	Zuständigkeit
Layout Brief		Holding
Text: Brief und Einladung		Agentur B
Druck Brief, Einladung, Antwortkarte, Kuvert		Holding
Verteilung entlang der Trasse: 3.400 Stück	1.285,20 €	
Veranstaltungslocation	3.600,00 €	
Brandschutzbeauftragter	82,50 €	
Personal Garderobe zwei Personen	138,00 €	
Security - XXXX Anfrage läuft		
Ton- und Lichttechnik		
Getränke 500 Stück	1.000,00 €	
Obst bzw Knabbergebäck (Richtwert)	350,00 €	
Übersichtspläne ausgeplottet nach Bedarf - hängt von Menge und Umfang ab	600,00 €	Agentur 1
Organisation	2.200,00 €	Agentur 1
Gesamtkoordination der VA - Checkliste, Arbeitsaufteilung, rechtzeitige Fertigstellung, Briefing der Lieferanten		
Angebotseinholung, Verhandlungen mit Lieferanten		
Recherche Veranstaltungsort		
Organisation Ton- und Lichttechnik		
Organisation Catering		
Recherche Straßenzüge		
Betreuung vor Ort: 19-22 Uhr - 2 Personen		
Nettosumme	9.255,70 €	
20 % Ust	1.851,14 €	
Bruttosumme	11.106,84 €	

Quelle: Anhang E-Mail vom 27.2.2013 von Agentur 1 an Holding

Die letzte Position dieses Budgets²⁸ sah 2.200,00 Euro netto für „Organisation, Gesamtkoordination der VA– Checkliste“ vor. Die Zuständigkeit für die Umsetzung dieser Position lag bei der von der Holding Graz nicht beauftragten Agentur 1. Leistungen durch die beauftragte Werbeagentur A waren in diesem Budget nicht vorgesehen.

Ein weiteres E-Mail der Agentur 1 vom 3.3.2013 an Mitglieder der Geschäftsführung sowie Mitarbeiter der Holding sowie an Agentur B zeigte, dass der Lieferant der Variobahn Kosten für die Leistungen der Agentur 1 übernahm. Dieses E-Mail enthielt darüber hinaus als Anhang die zuvor genannte Checkliste in Form einer Word-Datei²⁹.

Wie schon im obigen Budget, schien auch in dieser Checkliste Werbeagentur A nicht auf. Die Checkliste zeigte weiters, dass Agentur 1 eine Zeitungsbeilage konzipieren und hierfür Angebote bei Medien einholen sollte. Die Themen „Theodor-Körner-Straße“ und „Hotline“ waren ebenfalls Bestandteil der Checkliste und wurden letztendlich der Holding zur Erledigung zugewiesen.

Aus einem E-Mail der Agentur 1 vom 12.3.2013 ersah der Stadtrechnungshof, dass die Holding die Anrainerveranstaltung am 20.3.2013 absagte und stattdessen ein

²⁸ Der Stadtrechnungshof nahm Schwärzungen und Pseudonymisierungen vor. „VA“ steht für „Veranstaltung“.

²⁹ Aus den Dateieigenschaften war ersichtlich, dass die Geschäftsführung der Agentur 1 diese Datei erstellte und zuletzt auch veränderte.

Treffen mit BürgerInneninitiativen plante. Agentur 1 übermittelte in diesem E-Mail die Kontaktinformationen von vier BürgerInneninitiativen an Mitglieder der Geschäftsführung und Mitarbeiter der Holding sowie an Agentur B.

Der Stadtrechnungshof hält fest, dass die Aufgaben „Vorbereitung Treffen Bürgerinitiativen, Zeitungsbeilage, Theodor-Körner-Straße und Hotline“ hierzu im Widerspruch von Werbeagentur A in Rechnung gestellt und von der Holding bezahlt wurden.

Der Stadtrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass Agentur 1 und die Holding selbst Leistungen erbrachte, für die die Holding die Werbeagentur A bezahlte. Der Stadtrechnungshof kann Leistungen der Werbeagentur A nur hinsichtlich der Leistung „Argumentesammlung für Medien“ nachvollziehen. Er hält weiters fest, dass die Unterlagen zeigten, dass der Hersteller der Variobahn die Agentur 1 für Leistungen bezahlte.

Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung,

- nur erbrachte Leistungen zu bezahlen und Leistungsnachweise zusammen mit den Eingangsrechnungen zu archivieren.

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Lieferanten bei Auftragsvergabe zu verpflichten, mögliche Interessenkonflikte während der Auftragsabwicklung offen zu legen.

Stellungnahme der Holding:

zu „Die Holding bezahlte die Werbeagentur A für Leistungen, die die Agentur 1 erbrachte.“ und zu „Der Stadtrechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass Agentur 1 und die Holding selbst Leistungen erbrachte, die für die die Holding die Werbeagentur A bezahlte. Der Stadtrechnungshof kann Leistungen der Werbeagentur A nur hinsichtlich der Leistung „Argumentesammlung für Medien“ nachvollziehen. Er hält weiters fest, dass die Unterlagen zeigten, dass der Hersteller der Variobahn die Agentur 1 für Leistungen bezahlte.“: Die Holding Graz hatte eine Vertragsbeziehung mit der Agentur A und der Agentur B. Die Koordination der Kommunikationsmaßnahmen erfolgte auf Geschäftsleitungsebene im Zuge der sogenannten „Steuerkreis-Sitzungen“. Das Herstellungsunternehmen entsandte zur Koordination und operativen Abwicklung dieser Maßnahmen vor Ort die Agentur 1. Die Holding Graz stellt klar, dass es sich bei Aufträgen an die Agentur 1 um reine Promotionsaufträge (wie beispielsweise KundInnen-Incentives, Verteilaktionen) gehandelt hat, welche der Stadtrechnungshof auf Seite 33 im fünften Absatz grundsätzlich als zweckmäßig ansieht.

Agentur 1 koordinierte Leistungen der Werbeagentur A.

Im April 2014 erstellte die Werbeagentur A im Auftrag der Holding FAQs³⁰, die neben allgemeinen Themen auch Fragen im Zusammenhang mit der Variobahn beinhalteten. Dafür legte Werbeagentur A eine Rechnung über 4.300,00 Euro netto. Die Holding legte dem Stadtrechnungshof als Leistungsnachweis 69 teilweise beantwortete FAQs sowie ein einseitiges Konzept für die Gestaltung einer FAQ-Seite auf der Homepage der Holding vor. Aus einem ebenfalls von der Holding vorgelegten E-Mail vom 31.3.2014 war ersichtlich, dass Werbeagentur A diese Fragen zusammen mit Agentur 1 sowie einem Wiener Psychotherapeuten formulieren sollte.

Dieses E-Mail stammte von der Geschäftsführung der Agentur 1 und war an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Holding, an Werbeagentur A und an den Psychotherapeuten adressiert. Eine Kopie³¹ erging an ein Mitglied der Geschäftsführung der Holding sowie an eine Mitarbeiterin des Herstellers der Variobahn.

Der Stadtrechnungshof kann nachvollziehen, dass FAQs holdingintern abgestimmt werden müssen. Er konnte jedoch nicht nachvollziehen, warum man die Agentur 1 als Auftragsnehmerin des Herstellers der Variobahnen bei der FAQ-Erstellung operativ einband³². Der E-Mailbeginn *„Liebes Team, [...]“* erweckt beim Stadtrechnungshof den Eindruck, dass Agentur 1 eine koordinierende Rolle, im Sinne einer Projektleitung innehatte. Dieser Eindruck wird durch ein E-Mail der Werbeagentur A vom 15.4.2014 an die Holding verstärkt: In diesem E-Mail schreibt Werbeagentur A *„[...] Bei der Gestaltung der Fragen waren auftragsgemäß die am Projekt Beteiligten eingebunden. [...]“*.

Der Stadtrechnungshof stellt fest, dass der in den Büchern der Holding abgebildete Auftrag an die Werbeagentur A Teil eines Projektes war, an dem neben der Holding auch die Agentur des Herstellers der Variobahn beteiligt war. Laut einem, dem Stadtrechnungshof vorliegenden Protokoll, hat die Holding im Zuge der Steuerkreis Sitzung am 28.4.2014 den Hersteller der Variobahn über diesen von der Holding vergebenen Auftrag (nachträglich) informiert. Weiteres hat die Holding den Hersteller der Variobahn um Übernahme der Hälfte der 4.300 Euro gebeten. Die Holding wies den Hersteller der Variobahn explizit hin, dass die von der Holding bezahlten Leistungen auch ihm zugutekamen.

³⁰ FAQ ... frequently asked questions / häufig gestellte Fragen

³¹ cc

³² Die Geschäftsführung von Agentur 1 teilte in dem E-Mail vom 31.3.2014 nicht nur die Erstellung der FAQs ein, sondern verwies auch auf eine geplante Abstimmung bzw. Freigabe durch den Hersteller der Variobahn und der Geschäftsführung der Holding.

Warum die Holding bei einer übergeordneten Koordination der Tätigkeiten den Hersteller der Variobahn nachträglich um Übernahme der Kosten ersuchte blieb unklar. Dies sprach gegen das Vorliegen einer übergeordneten Koordination.

Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung,

- die wirtschaftlichen Interessen der Holding zu wahren und ohne vertraglich festgelegter Gegenleistung keine Ausgaben für Dritte zu leisten;
- drohende Interessenskonflikte und deren Anschein durch die Wahrung einer professionellen Distanz zu Lieferanten zu vermeiden.

Stellungnahme der Holding:

Zu „Der Stadtrechnungshof wiederholt seine Empfehlung, die wirtschaftlichen Interessen der Holding Graz zu wahren und ohne vertraglich festgelegter Gegenleistung keine Ausgaben für Dritte zu leisten.“: Die Holding Graz ist ein seit Jahren erfolgreich geführtes Unternehmen. Die wirtschaftlichen Haus Graz- und Holding Graz-Interessen stehen natürlich im Vordergrund.

4 Zusammenfassung der Empfehlungen

Der Stadtrechnungshof empfiehlt,

- Gesetze und interne Richtlinien bei externen Auftragsvergaben einzuhalten;
- die Entscheidung Leistungen extern zu vergeben nachvollziehbar zu begründen, insbesondere die Zielsetzungen, die Bedarfsermittlung und die Beschreibung der zu vergebenden Leistungen;
- die Bieterwahl und den Angebotsvergleich nachvollziehbar zu dokumentieren;
- sämtliche Vergaben unter Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit durchzuführen;
- die Wertgrenze für verpflichtende Angebotsvergleiche im Sinne der Verwaltungseffizienz von 1.500 auf 3.000 Euro zu erhöhen;
- mit der Angebotsübermittlung auch ein „Certificate of Independent Bid Determination³³“ einzufordern;
- angemessene Ausschreibungsfristen bei der Vergabe von Leistungen einzuplanen und zu gewähren;
- keine Abschlagszahlungen für Layout- und Grafikentwürfe im Zuge der Vergabe von Werbeagenturleistungen vorzusehen und zu leisten;
- die wirtschaftlichen Interessen der Holding zu wahren und ohne vertraglich festgelegter Gegenleistung keine Ausgaben für Dritte zu leisten;

³³ Ein „Certificate of Independent Bid Determination“ verpflichtet die Bieter, alle Fakten über die Kommunikation mit Wettbewerbern bezüglich der Ausschreibung eines Vergabeverfahrens offenzulegen. Um nicht ernst gemeinte, betrügerische oder abgesprochene Angebote zu vermeiden und so Ineffizienz und zusätzliche Kosten auszuschließen, können die Beschaffungsstellen eine eidesstattliche Versicherung von den Bietern fordern. In dieser bestätigen sie, dass ihr Angebot authentisch und nicht abgesprochen ist und in der Absicht gemacht wurde, den Auftrag, soweit er erteilt wird, auszuführen. Es sollte erwogen werden, die Unterschrift eines Zeichnungsberechtigten des Unternehmens zu fordern und Strafen für ungenaue oder betrügerische Darstellungen vorzusehen. Siehe:

<http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/certificate-independent-bid-determination.pdf>

- drohende Interessenskonflikte und deren Anschein durch die Wahrung einer professionellen Distanz zu Lieferanten zu vermeiden;
- Kooperationsvereinbarungen mit Lieferanten schriftlich zu verfassen und sämtliche relevanten Punkte im Vorhinein zu regeln;
- Lieferanten bei Auftragsvergabe zu verpflichten, mögliche Interessenskonflikte während der Auftragsabwicklung offen zu legen.

5 Prüfungsmethodik

Die Ordnungsmäßigkeit und Zweckmäßigkeit waren die zentralen Kontrollmaßstäbe dieser Kontrolle.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabs Ordnungsmäßigkeit beurteilt das Kontrollteam, ob die Angaben richtig und die Handlungen rechtmäßig waren. Zu Kritik führt eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn

- die kontrollierten Unterlagen rechnerische Ungenauigkeiten, logische Fehler oder ungenaue Buchungstexte etc. aufweisen
- die kontrollierten Stellen Verfahrensregeln nicht eingehalten hatten
- die von den kontrollierten Stellen gewählte Auslegung entgegen dem Zweck der angewendeten Bestimmungen erfolgte.

Bei der Anwendung des Kontrollmaßstabs Zweckmäßigkeit beurteilt das Kontrollteam den Grad der Verwirklichung des angestrebten Zieles. Zu Kritik führt eine Beurteilung nach diesem Maßstab, wenn

- ein fehlerhaftes strategisches Konzept vorliegt (etwa bei
 - Mangelhafter Bedarfsermittlung;
 - Inkohärenter Zielsetzung;
 - Dem Einsatz von offensichtlich ungeeigneten Mitteln zur Zielerreichung;
 - Der grundsätzlichen Nichtdurchführbarkeit der Leistungen) oder
- die kontrollierten Stellen Managementfehler gemacht haben (etwa bei
 - Verfehlung der Ziele;
 - Mangelhafter Prioritätensetzung;
 - Mangelhafter Operationalisierung der strategischen Ziele)

5.1 Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

Der Stadtrechnungshof nahm direkte Einsicht in die SAP Systeme des Magistrats und der Holding. Weiteres forderte er von den geprüften Stellen jeweils sämtliche vorliegende Unterlagen zu allen an Werbeagentur A vergebenen Aufträgen sowie zu weiteren, vom Stadtrechnungshof ausgewählten Aufträgen an. Der Stadtrechnungshof forderte insbesondere Dokumente aus denen der Bedarf und die Zweckmäßigkeit einer Fremdvergabe ersichtlich ist, Bieterwahl- und Vergabedokumentation sowie Nachweise der Leistung, wie beispielsweise Konzepte, Musterexemplare, Workshop Protokolle und TeilnehmerInnenlisten, Schriftverkehr, Druckfreigaben und ähnliches an.

Die Holding übermittelte am 28.2.2019 Unterlagen, die Aussagen von Mitgliedern

der Geschäftsführung im Zuge der Schlussbesprechung am 12.2.2019 belegen sollten. Der Stadtrechnungshof würdigte diese Dokumente und arbeitete sie in den Rohbericht ein.

5.2 Besprechungen

Am 1.10.2018 hielt der Stadtrechnungshof eine Besprechung mit dem Amt für Jugend und Familie ab. Mit der Holding fanden Besprechungen am 19.9. und am 30.10.2018 statt. Im Zuge der Kontrolle kommunizierte der Stadtrechnungshof mit den geprüften Stellen mittels E-Mail und telefonisch.

Die Schlussbesprechung mit dem Amt für Jugend und Familie fand am 7.2.2019 und die mit der Holding am 12.2.2019 statt. Das Bürgermeisteramt und das Amt für Grünraum und Gewässer verzichteten auf Schlussbesprechungen.

5.3 Stellungnahmen der kontrollierten Stellen

Am 14.3.2019 übermittelte der Stadtrechnungshof den Rohbericht an die kontrollierten Stellen. Die Abteilung für Grünraum und Gewässer sowie die Holding Graz übermittelten Ihre Stellungnahmen am 26.3.2019. Das Amt für Jugend und Familie erbat am 20.3.2019 eine Fristerstreckung bis 29.3.2019. Am 27.3.2019 gab das Amt für Jugend und Familie dem Stadtrechnungshof bekannt, dass es auf eine Stellungnahme verzichtet. Das Bürgermeisteramt legte am 29.3.2019 einen Leistungsnachweis nachträglich vor und gab bekannt, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

Der Stadtrechnungshof übernahm die Stellungnahmen wortwörtlich in seinen Bericht. Er passte Seitenverweise an und schwärzte in einer Stellungnahme genannte natürliche Personen.

Kontrollieren und Beraten für Graz

Seit 1993 kontrolliert und berät der Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf.

Der vorliegende Bericht ist ein Kontrollbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht im Kontrollausschuss erfolgen gemäß dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangten Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA