

Bericht
des Kontrollausschusses
betreffend den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs
über die Initiativprüfung "Ausgewählte Fremdleistungen beim Land OÖ"

[Landtagsdirektion: L-2013-25099/9-XXVII,
miterledigt [Beilage 932/2013](#)]

Der Landesrechnungshof hat in der Zeit vom Anfang März 2013 bis Mitte Juni 2013 eine Initiativprüfung im Sinn des § 4 Abs. 1 Z 1 iVm. § 2 Abs. 1 Z 1 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung waren die Entscheidungsabläufe und -ergebnisse im Zusammenhang mit zwei ausgewählten Fremdleistungsbereichen im Land Oberösterreich. Es handelte sich dabei um die Fremderstellung von logopädischen Leistungen für Kindergartenkinder und die Reinigung von Gebäuden des Landes OÖ durch Fremdfirmen. Die wesentliche Zielrichtung der Prüfung war es, die Entscheidungsgrundlagen, auf denen die Entscheidungen für Fremd- und Eigenbezug basierten zu analysieren und kritisch zu würdigen. Eine Prüfung der Logopädie und Gebäudereinigung an sich erfolgte nicht. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus den beiden Bereichen gab der Landesrechnungshof allgemeine Hinweise, die das Land Oberösterreich in gleichartigen Situationen beachten soll.

Der Landesrechnungshof hat dem Oö. Landtag seinen mit 3. September 2013 datierten Bericht über diese Initiativprüfung übermittelt, der als [Beilage 932/2013](#) dem Kontrollausschuss zugewiesen wurde.

Der Kontrollausschuss hat diesen Bericht in seiner Sitzung am 12. Dezember 2013 behandelt und mit Stimmenmehrheit zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist daher gemäß § 24 Abs. 1 und 6 iVm. § 22 Abs. 2 Z 3 der Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009 dem Landtag mit einem Ausschussantrag vorzulegen.

Der Oö. Landesrechnungshof fasst den Bericht wie folgt zusammen:

"(1) Entscheidungsabläufe bei zwei ausgewählten Fremdleistungen

Im Rahmen von Reformprojekten traf das Land OÖ u.a. Entscheidungen zwischen Eigen- und Fremdbezug. Der LRH prüfte in zwei Bereichen die Abläufe und Ergebnisse des Entscheidungsprozesses zur Fremderstellung. Es handelte sich um die logopädischen Leistungen für Kindergartenkinder (Abteilung Jugendwohlfahrt) und die Reinigung von Gebäuden des Landes OÖ (Abteilung Gebäude- und Beschaffungsmanagement und Direktion Personal). (Berichtspunkt 1.)

Logopädie

(2) Der logopädische Dienst

Der logopädische Dienst der Abteilung JW, der Kindergartenkinder bei Sprachauffälligkeiten bis zum Schuleintritt unterstützt, wird im Wesentlichen seit 2010 durch drei Organisationen durchgeführt. Die Finanzierung erfolgt über das Land OÖ und die Sozialversicherungsträger; den Eltern entstehen dabei keine Kosten. Im Jahr 2012 überwies die Abteilung JW den drei Institutionen in Summe rund 1,5 Mio. Euro (2011 rund 1,4 Mio. Euro) zur Durchführung von logopädischen Leistungen. Der LRH weist darauf hin, dass die Kosten aufgrund der dargestellten Dynamik im Bereich der logopädischen Auffälligkeiten genau beobachtet werden müssen. (Berichtspunkte 2., 3. und 11.)

(3) Unklarer Beschluss, lange Umsetzungsdauer, aktualisierte Vergleichsrechnungen notwendig

Im Rahmen der „Aufgabenreform I“ des Landes OÖ wurde zur Zukunft der Logopädie 1994 ein Grundsatzbeschluss gefasst. Dieser gab den Rückzug aus der Logopädie vor, da diese keine Kernaufgabe des Landes sei. Die Realisierung sollte mittelfristig nach den Möglichkeiten des Marktes durchgeführt werden. Bereits kurz nach der Fassung des Grundsatzbeschlusses waren Nachbesprechungen notwendig, weil es u.a. entgegen der erwarteten Situation nicht genug selbständige Logopädinnen gab. Der LRH empfiehlt in vergleichbaren Fällen, vor einer Entscheidung eine Abstimmung der Interessen durchzuführen und Reformvorschläge klarer zu formulieren. (Berichtspunkte 4. und 5.)

Als ein zentraler Nutzen des Grundsatzbeschlusses wurde angegeben, dass die Leistungen von selbständigen Logopädinnen am Markt billiger erbracht werden könnten. Dafür ermittelte das Land OÖ Werte für Eigenerstellung und den Zukauf der Leistungen am Markt. Zum Zeitpunkt der Prüfung des LRH war nicht mehr feststellbar, welche Berechnungen diesen Werten zugrunde lagen. (Berichtspunkt 6.)

Die Versorgung über den freien Markt kam nie zustande, sondern es erfolgte ab 1999 der Aufbau und der Zukauf der Leistung bei einem Träger¹. Der LRH kritisiert, dass keine neuen Vergleichsrechnungen zwischen Eigenerstellung und Zukauf der Leistungen durchgeführt wurden, besonders in Hinblick auf die verstrichene Zeit seit dem Grundsatzbeschluss 1994. (Berichtspunkte 6. und 7.)

Als letzter Schritt wurden im Jahr 2010 schließlich elf Mitarbeiterinnen an diesen Träger gestellt. Das bedeutet, dass sie weiterhin Landesbedienstete sind, jedoch ihre Arbeitsleistung dem Träger

¹ Organisationen können mit Aufgaben der Abteilung JW betraut werden. Im Folgenden wird die Organisation, die vom Land OÖ beauftragt und von der in Zukunft Leistungen zugekauft werden, vereinfacht als „Träger“ bezeichnet.

zu erbringen haben. Der LRH kritisiert die lange Umsetzungsdauer seit 1994. Er empfiehlt dem Land OÖ, in Zukunft verstärkt auf diese zu achten. Auch hätte das Land OÖ vor der Entscheidung den Grundsatzbeschluss auf seine weitere Anwendbarkeit überprüfen sollen. Eine gute Grundlage für die Analyse wäre eine Vergleichsrechnung zwischen Eigenerstellung und Zukauf der Leistung gewesen. (Berichtspunkte 8. und 9.)

(4) Gestellung der Landeslogopädinnen führte unmittelbar zu keiner Kostenersparnis

Mittels der Gestellung wurde zwar eine Dienstpostenreduktion im Sinn der „Aufgabenreform I“ des Landes OÖ erreicht, diese führte jedoch unmittelbar im Gesamtaufwand des Landes OÖ zu keiner Kostenreduktion. Es kommt lediglich zu einer Umschichtung von Personalaufwand zu Sachaufwand. (Berichtspunkt 9.)

(5) Evaluierung des gesamten Prozesses der Auslagerung

Aufgrund der dargestellten fehlenden Vergleichsrechnungen empfiehlt der LRH der Abteilung JW, eine Evaluierung des Ergebnisses des gesamten Prozesses der Auslagerung. Ein wichtiger Bestandteil sollte eine Vergleichsrechnung zwischen den Kosten der Eigen- und Fremderstellung auf Basis einer geeigneten Bezugsgröße sein. Neben den Kosten sollten auch nicht monetäre Kriterien berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Evaluierung sind für zukünftige Entscheidungen zwischen Eigen- und Fremderstellung und für die Leistungssteuerung eine wichtige Grundlage. (Berichtspunkt 10. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG I)

(6) Verbesserte Steuerung erforderlich

Mit den drei Organisationen, die im Wesentlichen für die Abteilung JW den logopädischen Dienst abwickeln, werden jährlich Verträge abgeschlossen. In diesen Verträgen sollten die Grundzüge eines Kalkulationsschemas für eine Leistungseinheit vorgegeben sein. Der LRH empfiehlt eine Analyse und einen Vergleich der Kostenstruktur der Institutionen für eine verbesserte Steuerung, um die Beauftragungs- bzw. Förderentscheidung zielgerichtet treffen zu können. (Berichtspunkt 11. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG II)

Gebäudereinigung

(7) Gebäudefremdreinigung 2012

Der LRH hat die Aufwendungen der Fremdreinigung für Gebäude, die im Eigentum der LIG stehen, und zusätzlich beim Landesdienstleistungszentrum erhoben. Die Aufwendungen für die Unterhaltsreinigung (ohne Sonderreinigung) dieser Objekte durch Fremdfirmen betragen 2012 rund 3,0 Mio. Euro inkl. Umsatzsteuer. (Berichtspunkt 13.)

(8) Gebäudeeigenreinigung 2012

Die gesamten Personalkosten aller mit Gebäudereinigung befassten Mitarbeiter des Landes - das Personal führt auch zusätzliche Arbeiten neben der Reinigung durch - beliefen sich 2012 auf 12,7 Mio. Euro.

Insgesamt waren 2012 rund 570 Personen beschäftigt. Das Eigenreinigungspersonal reduzierte sich zwischen 2004 und 2011 um rund 160 Personen. Die Reduktion des Eigenreinigungspersonals korrespondiert grundsätzlich mit der Strategie, Eigenreinigung durch Fremdreinigung zu ersetzen. (Berichtspunkt 13.)

(9) Entscheidungsgrundlage - Aufgabenreform 2010

Im Reformprojekt 2010 wurden u.a. die Ziele der Einsparung und der Verkleinerung des Apparates des Amtes der Oö. Landesregierung verfolgt. Ein Reformvorschlag war, die Eigenreinigung auslaufen zu lassen und durch Fremdreinigung zu ersetzen. Die Bewertung dieses Vorschlags erfolgte, in dem die Anzahl von Personalstunden, die in den nächsten Jahren eingespart werden könnten, den angenommenen Kosten der Fremdreinigung gegenübergestellt wurden. Empfohlen wurde das grundsätzliche Auslaufen der Eigenreinigung; in diesem Sinn entschied 2012 auch der politische Lenkungsausschuss. Auf Basis des vom Land OÖ zu Grunde gelegten Stundensatzes lässt sich für den gesamten Zeitraum 2011 bis 2015 insgesamt ein um rund 13 Prozent geringerer Betrag (rund 200.000 Euro ohne Berücksichtigung langfristiger Potentiale) für die Fremdreinigung als für die Eigenreinigung errechnen. (Berichtspunkte 15. und 16.)

Aus Sicht des LRH ist aber bei einer Gesamtbeurteilung der Vorteilhaftigkeit nicht nur die Kosteneinsparung sondern auch der Leistungsumfang mit zu berücksichtigen. Es ist dem Land OÖ nicht bekannt, inwieweit der Leistungsumfang zwischen Eigen- und Fremdreinigung unterschiedlich ist. Das Land OÖ bestätigt dazu, dass der Umfang der tatsächlich erbrachten Leistungen bei der Eigenreinigung von den Leistungsverzeichnissen der Fremdreinigungsverträge teilweise abweicht. Der LRH empfiehlt, auch den Leistungsumfang der Eigenreinigung verstärkt zu standardisieren, um einen tragfähigen Vergleich zwischen Eigen- und Fremdreinigung durchführen zu können. Auch der Kontrollaufwand wurde nicht quantifiziert und bei der Entscheidung nicht berücksichtigt. Ebenso wenig wurde auf die unterschiedlichen Gegebenheiten (z.B. Objektgröße, Reinigungsfläche) der einzelnen Gebäude- und Nutzungsarten eingegangen. Es sollte auf die regional unterschiedlichen spezifischen Besonderheiten und Herausforderungen der Eigen- und Fremdreinigung eingegangen werden. Nach Ansicht des LRH hätten diese Aspekte bei der Entscheidung berücksichtigt werden sollen. (Berichtspunkte 16. und 17.)

(10) Weitere Vergleichsrechnungen des Landes OÖ im Jahr 2012

Im Rahmen des Reformprojekts stellte das Land OÖ neben der Gegenüberstellung von Personalstunden und angenommenen Kosten der Fremdreinigung weitere Vergleiche an:

- In einem Vergleich stellte das Land OÖ die Gebäudereinigungskosten einer Berufsschule mit Eigenreinigung jenen einer Berufsschule mit Fremdreinigung gegenüber. Der Vergleich führte zur Einschätzung, dass Einsparungen durch Fremdreinigung von rund 25 Prozent p.a. zu erwarten seien. Unter Einbeziehung der Umsatzsteuer für die Fremdreinigung reduzierte sich die Kostendifferenz nach Berechnungen des LRH nach der Systematik des Landes OÖ auf elf Prozent.
- Das Land OÖ machte einen weiteren Vergleich innerhalb einer Schule. Nach Berücksichtigung der Umsatzsteuer durch den LRH nach der Systematik des Landes OÖ war in diesem Fall die Eigenreinigung gleich vorteilhaft wie die Fremdreinigung.

Aus Sicht des LRH waren die Berechnungen daher bedingt geeignet, um eine generelle Entscheidung für alle Schulen oder gar alle Reinigungsobjekte zu treffen. Außerdem war die Anzahl der verglichenen Objekte gering. (Berichtspunkte 18. und 19.)

(11) Herstellung der Vergleichbarkeit

Hinsichtlich des Leistungsumfangs für die Eigenreinigung gibt es nach Aussage des Landes OÖ keine mit den Leistungsverzeichnissen der Fremdreinigung vergleichbaren schriftlichen Leistungskataloge. Der LRH empfiehlt eine klare Definition und Vorgabe von Leistungskatalogen auch in der Eigenreinigung. Wenn die derzeit erbrachten Leistungen der Eigenreinigung über dem gewünschten, definierten Niveau des Landes liegen, sollte man das in diesen Leistungskatalogen berücksichtigen. Er empfiehlt auch, bei künftigen Entscheidungen objektgruppenbezogen die Leistungen und die Kosten der Eigen- und Fremdreinigung gegenüberzustellen. Dabei ist sowohl

auf die Vergleichbarkeit des Leistungsumfangs als auch auf die Wahl der Bezugsgröße (z.B. Quadratmeter) zu achten. (Berichtspunkt 21. - VERBESSERUNGSVORSCHLAG III)"

Zusammenfassend empfahl der Landesrechnungshof:

"Logopädie:

- I. Die Ergebnisse des gesamten Prozesses der Auslagerung der Logopädie wären zu evaluieren. (Berichtspunkt 10.2.; Umsetzung ab sofort)**
 1. Bei der Evaluierung sind Ursachen der Veränderungen der Kosten und des Leistungsumfangs zu analysieren und in Zukunft zur Leistungssteuerung heranzuziehen.
- II. Es wäre eine Analyse und ein Vergleich der Kostenstruktur der mit Logopädieleistungen beauftragten Institutionen für eine verbesserte Steuerung durchzuführen. (Berichtspunkt 11.2.; Umsetzung ab sofort)**

Gebäudereinigung:

- III. Der LRH empfiehlt eine Erhebung und Standardisierung der zu erbringenden Leistungen und die Vorgabe von Leistungskatalogen auch in der Eigenreinigung. Darauf aufbauend empfiehlt der LRH, bei künftigen Entscheidungen objektgruppenbezogen die Leistungen und die Kosten der Eigen- und Fremdreinigung gegenüberzustellen. Die Differenzierung sollte die Art der Reinigungsfläche, die Nutzungsart und die Objektgröße berücksichtigen. Auch sollte auf die regional unterschiedlichen spezifischen Besonderheiten und Herausforderungen der Eigen- und Fremdreinigung eingegangen werden. (Berichtspunkte 16.2., 17.2. und 21.2.; Umsetzung ab sofort)**
- IV. Die finanziellen Auswirkungen der Entscheidung, Eigenreinigung durch Fremdreinigung zu ersetzen, wären wie geplant im Rahmen der Evaluierung zu überprüfen. (Berichtspunkt 23.2.; Umsetzung 2014)"**

Als Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes wurde vom Kontrollausschuss festgelegt:

Logopädie:

1. Die Ergebnisse des gesamten Prozesses der Auslagerung der Logopädie wären zu evaluieren. (Berichtspunkt 10.2.; Umsetzung ab sofort)

Bei der Evaluierung sind Ursachen der Veränderungen der Kosten und des Leistungsumfangs zu analysieren und in Zukunft zur Leistungssteuerung heranzuziehen.
2. Es wäre eine Analyse und ein Vergleich der Kostenstruktur der mit Logopädieleistungen beauftragten Institutionen für eine verbesserte Steuerung durchzuführen. (Berichtspunkt 11.2.; Umsetzung ab sofort)

Gebäudereinigung:

3. Der LRH empfiehlt eine Erhebung und Standardisierung der zu erbringenden Leistungen und die Vorgabe von Leistungskatalogen auch in der Eigenreinigung. Darauf aufbauend empfiehlt der LRH, bei künftigen Entscheidungen objektgruppenbezogen die Leistungen und die Kosten der Eigen- und Fremdreinigung gegenüberzustellen. Die Differenzierung sollte die Art der Reinigungsfläche, die Nutzungsart und die Objektgröße berücksichtigen. Auch sollte auf die regional unterschiedlichen spezifischen Besonderheiten und Herausforderungen der Eigen- und Fremdreinigung eingegangen werden. (Berichtspunkte 16.2., 17.2. und 21.2.; Umsetzung ab sofort)
4. Die finanziellen Auswirkungen der Entscheidung, Eigenreinigung durch Fremdreinigung zu ersetzen, wären wie geplant im Rahmen der Evaluierung zu überprüfen. (Berichtspunkt 23.2.; Umsetzung 2014)

Der Kontrollausschuss beantragt, der Oberösterreichische Landtag möge beschließen:

1. **Der Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung "Ausgewählte Fremdleistungen beim Land OÖ" sowie die Festlegungen des Kontrollausschusses zu den Beanstandungen und Verbesserungsvorschlägen werden zur Kenntnis genommen.**
2. **Dem Rechnungshof wird für seinen Bericht gedankt.**
3. **Die Oö. Landesregierung wird aufgefordert, bis zur Folgeprüfung die Umsetzung der vom Kontrollausschuss festgelegten Empfehlungen zu veranlassen.**

Linz, am 12. Dezember 2013

Mag. Steinkellner

Obmann

KommR Frauscher

Berichterstatter