

Bericht des Rechnungshofes

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Glossar	10

Parlamentsdirektion

Wirkungsbereich der Parlamentsdirektion

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

KURZFASSUNG	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	20
Neugestaltung des Webportals des Parlaments	21
Umsetzung des Vorhabens	26
Gesamtkosten des Vorhabens	32
Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch	37
EDV-Dienstleistungsverträge	43
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	52

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Chronologie	25
Tabelle 2:	Gesamtkosten der externen Leistungen für den Relaunch des Webauftritts des Parlaments	33
Tabelle 3:	EDV-Dienstleistungsverträge 2009	45

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BJA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
Mag. ^a	Magistra
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
PC	Personalcomputer
PT	Personentage
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Content-Management-System

Ein Content-Management-System (CMS) oder Inhaltsverwaltungssystem ist eine Software zur gemeinschaftlichen Erstellung, Bearbeitung und Organisation des Inhalts von elektronischen Text- und Multimediadokumenten, wobei Inhalt und Design getrennt behandelt werden.

Lenkungsausschuss

Ein Lenkungsausschuss ist das oberste beschlussfassende Gremium einer Projektorganisation, dessen wesentlichste Funktionen die Auftraggeber-schaft, die Überwachung der Projektergebnisse und die Ermittlung von Planabweichungen sind.

Linienorganisation

Im Rahmen einer Linienorganisation werden Organisationseinheiten wie Abteilungen oder einzelne Stellen mit Hilfe von Leitungsbeziehungen zu einem hierarchisch gegliederten Organisationssystem verknüpft. Diese Organisationsform weist klare und einheitliche Befehlswege auf. Jeder Mitarbeiter hat eine Verbindung zur nächsthöheren Ebene, der gegenüber er sich verantworten muss.

Projektorganisation

Eine Projektorganisation zeichnet sich im Wesentlichen durch eine zumindest teilweise organisatorische Verselbstständigung eines Projektteams von der Basisorganisation zur Abwicklung eines Projekts für einen begrenzten Zeitraum und durch bestimmte Weisungs- und Entscheidungsbefugnisse des Projektleiters aus.

Relaunch

Der Relaunch beinhaltet die grundlegende Überarbeitung eines Webauftritts mit einer Neukonzeption von Inhalten der Website, der Orientierung an neuen technologisch-organisatorischen Aspekten sowie der umfassenden Überarbeitung der visuellen Darstellung.

Volltext-Suchsystem

Ein Volltext-Suchsystem dient zur Recherche von Dokumenten, die in einem Computer bzw. Computernetzwerk gespeichert sind. Es liefert eine vielfach nach Relevanz gereichte Liste von Verweisen auf Inhalte, in denen der angegebene Suchbegriff vorkommt. Dazu wird zumeist eine Volltextsuche eingesetzt, bei der die zu durchsuchenden Daten zuvor automatisiert schon so aufbereitet wurden, dass eine schnelle und möglichst vollständige Informationsgewinnung ermöglicht wird.

Usability Check

Mit einem Usability Check wird die Benutzbarkeit und Verständlichkeit einer Anwendung oder eines Produkts wie etwa einer Website überprüft. Dabei werden potenzielle Benutzer als Versuchspersonen herangezogen um festzustellen, ob bzw. welche Probleme bei der Benutzung auftreten. Vor und nach dem Test können diese Personen auch nach ihren Erwartungen bzw. nach festgestellten Vor- und Nachteilen befragt werden.

Website/Webauftritt – Homepage

Eine Website ist das komplette Angebot etwa einer Organisation oder einer Verwaltung im Intranet bzw. Internet. In aller Regel besteht sie aus vielen, hierarchisch angeordneten einzelnen Webseiten. An der Spitze der Webseiten-Hierarchie steht dabei die so genannte Homepage (beim Parlament unter der Internetadresse www.parlament.gv.at erreichbar).

Wirkungsbereich der Parlamentsdirektion

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

Die Neugestaltung des Webauftritts des Parlaments umfasste im Wesentlichen ein Redesign, die Implementierung eines Content-Management-Systems und eines neuen Volltext-Suchsystems. Das komplexe Vorhaben konnte von der Parlamentsdirektion insgesamt erfolgreich implementiert werden.

Die gesondert beauftragten externen Gesamtkosten aller im Zusammenhang mit dem Web Relaunch erfolgten Maßnahmen betrugen rd. 659.000 EUR. Aus den bestehenden EDV-Dienstleistungsverträgen, über die der EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion durch externe EDV-Dienstleister Personalressourcen für EDV-Entwicklungsleistungen bereit gestellt wurden, waren außerdem Leistungen im Ausmaß von rd. 1.271.000 EUR erforderlich.

Bei der Vergabe des Redesigns erfolgten zum Basisauftrag in Höhe von rd. 72.000 EUR bedeutende Zusatzaufträge im Umfang von rd. 148.000 EUR (Verdreifachung des Auftragsvolumens), weil keine ausreichenden Projektmanagementinstrumente eingesetzt wurden. Von der Parlamentsdirektion wäre daher statt des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung bzw. den Direktvergaben ein Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung zu wählen gewesen.

Die EDV-Dienstleistungsverträge der Parlamentsdirektion entsprachen wegen der hohen Kosten und der geringen Flexibilität nur eingeschränkt den Wirtschaftlichkeitserfordernissen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Wegen der zentralen Bedeutung der Intra- und Internetseiten des Parlaments im Rahmen des staatlichen Webangebots nahm der RH die Neugestaltung des Webportals in sein Prüfungsprogramm 2010 auf. Mit Schreiben vom 2. Juni 2010 teilte die Präsidentin des Nationalrats, Mag.^a Barbara Prammer, die weitgehende Fertigstellung mit und regte die Prüfung sämtlicher im Zusammenhang mit dem Relaunch des Internetportals stehender Beschaffungsvorgänge

an. Für eine fundierte Beurteilung erachtete der RH eine Überprüfung des Gesamtvorhabens zur Neugestaltung des Webportals für zweckmäßig. Einbezogen wurden dabei auch die in der Parlamentsdirektion bereits bestehenden unbefristeten EDV-Dienstleistungsverträge, weil daraus im bedeutenden Umfang EDV-Entwicklungsleistungen für die technische Umsetzung des Web Relaunchs in Anspruch genommen wurden. (TZ 1)

Prüfungsziele waren daher die Darstellung des Gesamtvorhabens, die Beurteilung der Projektorganisation und des Projektmanagements sowie der Umsetzung, der Beschaffungsvorgänge und insbesondere der Vergaben. Nicht von der Gebarungsüberprüfung umfasst waren andere vom Parlament betriebene oder beauftragte Webseiten (www.demokratiewebstatt.at und www.reininsparlament.at). (TZ 1)

Neugestaltung des Webportals

Das Webportal des Parlaments dient der umfassenden Information über das parlamentarische Geschehen und unterstützt gleichzeitig den internen Parlamentsbetrieb. Um den Anforderungen der Nutzer besser zu entsprechen und zur Steigerung der innerbetrieblichen Effizienz nahm die Parlamentsdirektion eine umfassende Neugestaltung des Webauftritts vor, die im Wesentlichen ein Redesign, die Implementierung eines Content-Management-Systems und eines neuen Volltext-Suchsystems umfasste. (TZ 2)

Die Entscheidung zu einer umfassenden Neugestaltung des Intranet- und Internetauftritts des Parlaments mit einer auch von den externen EDV-Controllern empfohlenen gesamthaften Betrachtung aller diesem Vorhaben dienenden Maßnahmen und Projekte war zweckmäßig. Eine gesamthafte Betrachtung war auch deshalb geboten, weil diese voneinander abhängig waren bzw. aufeinander aufbauten und daher ein entsprechender inhaltlicher und zeitlicher Konnex gegeben war. Eine von der Parlamentsdirektion getroffene Unterscheidung in ein Kernprojekt und weitere Projekte war nicht angezeigt, weil sämtliche Maßnahmen dem Relaunch des Webauftritts dienten und für ein umfassendes und schlüssiges Gesamtbild erforderlich waren. (TZ 2)

Die mit der Neukonzeption des Intranet- und Internetangebots verknüpften Ziele und Anforderungen wurden im Vorfeld durch Untersuchungen und Studien systematisch erhoben und definiert. (TZ 3)

Organisation und Steuerung des Vorhabens

Die Erstellung des Neudesigns erfolgte im Wege einer Fremdvergabe an ein Medienkommunikationsunternehmen, die technische Umsetzung mit den in die EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion integrierten Personalressourcen, die der Parlamentsdirektion aus bereits bestehenden unbefristeten EDV-Dienstleistungsverträgen mit externen EDV-Dienstleistern zur Verfügung standen. Diese Vorgangsweise war zweckmäßig. (TZ 5)

Durch die Abwicklung des Web Relaunchs in den bestehenden Linienstrukturen der Parlamentsdirektion fehlte jedoch eine einem Vorhaben der betreffenden Größenordnung angemessene Projektorganisation mit entsprechenden Projektmanagementinstrumenten (z.B. einheitliche Projektleitung, Gesamtkostenschätzung, Kostenüberwachung und umfassende Terminplanung). Daher entstanden teilweise Schnittstellenprobleme, Ressourcenengpässe oder Fehleinschätzungen über den notwendigen Zukauf von Fremdleistungen. (TZ 6)

Außerdem verhinderte die fehlende Gesamtkostenplanung einen Soll-Ist-Vergleich zur Kontrolle im Projektablauf und zur Feststellung wesentlicher Abweichungen. Maßnahmen zur Gegensteuerung waren daher nicht zeitgerecht möglich und konnten nur durch Zusatzaufträge oder temporäre Personalaufnahmen abgedeckt werden. Durch die Einsetzung des Lenkungsausschusses im Dezember 2009 konnten in der Schlussphase des Vorhabens jedoch wesentliche Verbesserungen erzielt werden. (TZ 6)

Ablauf und Implementierung

Aufgrund der Komplexität des Vorhabens (aufwendiges neues Design, Einführung des Content-Management-Systems, Erfassung umfangreicher Datenmengen, aufwendige technische Umsetzung) traten zeitliche Verzögerungen von rd. fünf Monaten auf, die grundsätzlich nachvollziehbar waren. Durch ein verbessertes Projektmanagement hätten jedoch die aufgetretenen Probleme minimiert und erst im Zuge der Umsetzung erteilte Zusatzaufträge an das Medienkommunikationsunternehmen für umfangreiche zusätzliche Umsetzungsarbeiten weitgehend vermieden werden können. (TZ 7)

Insgesamt wurde der Web Relaunch von der Parlamentsdirektion jedoch erfolgreich implementiert. Durch die Neukonzeption konnten aktuelle Themen rascher ins Netz gestellt und komplexe Inhalte einfacher und übersichtlicher dargestellt werden. Zudem wurden die Strukturen des Intranet- und des Internetauftritts miteinander verknüpft. (TZ 8)

Kosten

Die externen Gesamtkosten aller im Zusammenhang mit dem Web Relaunch erfolgten Maßnahmen betrugen rd. 659.000 EUR, unter Einbeziehung der Kosten für die externen Dienstleister der EDV-Abteilung in Höhe von rd. 1.271.000 EUR insgesamt rd. 1.930.000 EUR. Die beiden größten externen Kostenblöcke (abgesehen von den Leistungen aus den EDV-Dienstleistungsverträgen) betrafen mit jeweils mehr als 250.000 EUR das technische und inhaltliche Redesign des Webportals samt Praktikantenhonoraren für die Contentterfassung und die Beschaffung und Installation des neuen Volltext-Suchsystems. (TZ 10)

Die Kostendarstellungen der Parlamentsdirektion für den Web Relaunch wichen von der Darstellung des RH u.a. deshalb teilweise ab, weil die Abgrenzung des Vorhabens durch die Parlamentsdirektion unterschiedlich bzw. nicht immer konsistent erfolgte. (TZ 10)

Ihren internen Personaleinsatz für den Web Relaunch ermittelte die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design mit 1.353 Personentagen. Die EDV-Abteilung führte zum Personaleinsatz bzw. zur Projektzuordnung ihrer parlamentsinternen Mitarbeiter keine Aufzeichnungen. (TZ 11)

Der voraussichtlich notwendige Mehraufwand für den laufenden Betrieb (zwei zusätzliche Mitarbeiter in der Abteilung Digitale Medien und Corporate Design, Erhöhung des Wartungsaufwands um rd. 40 % auf insgesamt rd. 50 Personentage in der EDV-Abteilung, externe Wartungskosten von 27.000 EUR jährlich) war plausibel, weil durch die erweiterten (personalintensiven) Funktionalitäten ein erhöhter inhaltlicher und technischer Personaleinsatz erforderlich ist, um die Möglichkeiten des Content-Management-Systems zu nutzen und den Anwendern über das Internetportal des Parlaments zusätzliche Serviceleistungen sowie umfangreichere und aktuellere Informationen bereitstellen zu können. (TZ 12)

Beauftragung des Redesigns des Webauftritts

Eine Kommission aus Mitarbeitern der Parlamentsdirektion wählte im September 2008 in einem Vergabeverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung aus drei Unternehmen ein externes Medienkommunikationsunternehmen für die Konzeption und Gestaltung des neuen Webauftritts aus. Dieses verrechnete für den Erstauftrag rd. 72.000 EUR. Für die Realisierung des Web Relaunchs vergab die Parlamentsdirektion nachfolgend für zusätzliche Workshops, technische Adaptierungen und Zusatzleistungen diverse Folgeaufträge im Umfang von mehr als 148.000 EUR, wodurch sich das Gesamtauftragsvolumen mit rd. 220.000 EUR gegenüber dem Basispaket verdreifachte. (TZ 13, 14)

Die Auswahl des Bestbieters beruhte auf nachvollziehbaren Kriterien und war gut dokumentiert. Die Ausschreibungsunterlagen boten eine umfangreiche Beschreibung, berücksichtigten die vorhandenen Voraussetzungen für die Umsetzung aber nicht so umfassend, dass Zusatzaufträge vermieden werden konnten. (TZ 13)

Da die zugrundeliegende Kostenschätzung des beigezogenen Beraters mangelhaft war und die nachfolgenden Aufträge in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit dem Erstauftrag standen, hätte wegen Überschreitung der Betragsgrenze statt des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung bzw. der nachfolgenden Direktvergaben ein Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung für eine gemeinsame Gesamtvergabe gewählt werden müssen. Insbesondere auch im Hinblick auf die in weiterer Folge erteilten Zusatzaufträge mit einer Verdreifachung des ursprünglichen Auftragsvolumens gegenüber dem Basispaket war die Vorgangsweise nicht vergaberechtskonform. (TZ 13, 14)

Der Basisvertrag mit dem Medienkommunikationsunternehmen wurde erst im Juni 2009 unterzeichnet, obwohl der Projektstart bereits im Jänner 2009 erfolgte. (TZ 13)

Weitere Auftragsvergaben

Weitere Auftragsvergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch (z.B. Contententfassung durch Praktikanten, Beschaffung des Volltext-Suchsystems, Vorbereitung und Präsentation des Web Relaunchs, Security Check) erfolgten entsprechend den vergaberechtlichen Vorgaben. Bei der Erstellung des Präsentationskonzepts hätte eine genauere vorgängige Maßnahmenplanung einen geringeren Auftragsumfang und damit eine Kostensenkung ermöglicht. (TZ 15 bis 17)

EDV-Dienstleistungsverträge

In der Parlamentsdirektion bestanden fünf EDV-Dienstleistungsverträge, die die Parlamentsdirektion für die technische Umsetzung des Web Relaunchs nutzte. Entsprechend einer Grundsatzentscheidung wies die Parlamentsdirektion einen für Bundesverwaltungsstellen unüblich hohen Anteil an Fremdpersonal auf. Die für EDV-Leistungen (Entwicklung und Support) erforderlichen Personalressourcen wurden nämlich primär nicht über parlamentsinterne Planstellen, sondern über rd. 25 Mitarbeiter externer EDV-Dienstleister bereitgestellt, die großteils bereits langjährig in die EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion integriert waren. (TZ 18, 19)

Die vier Verträge für die Softwareentwicklung sahen für 2009 insgesamt 1.982,5 Personentage mit Gesamtkosten von rd. 1.782.000 EUR vor. Die Tagessätze waren nach Qualifikationen unterteilt und lagen im Schnitt bei rd. 899 EUR. Im Vertrag mit dem für den EDV-Support beschäftigten Dienstleistungsunternehmen wurde ein Gesamtentgelt von rd. 1.029.000 EUR für 2.178 Personentage zu einem Tagsatz von rd. 473 EUR vereinbart. (TZ 19)

Trotz der Neuverhandlung der Leistungsentgelte im Jahr 2009 entsprach die gewählte Vorgangsweise wegen der hohen Kosten und der geringen Flexibilität bei der Inanspruchnahme des Fremdpersonals nur eingeschränkt den Wirtschaftlichkeitserfordernissen. (TZ 19)

Die 2005 erfolgten unbefristeten Vertragsverlängerungen im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung wurden mit der technischen Unmöglichkeit eines Wechsels der Auftragnehmer begründet, obwohl die streng zu prüfenden Voraussetzungen für die betreffende vergaberechtliche Ausnahmebestimmung nicht vorlagen. Ein gleichzeitiger Wechsel aller EDV-Dienstleister wäre für die Parlamentsdirektion jedoch mit gravierenden Folgen für die Aufrechterhaltung des EDV-Betriebes verbunden. (TZ 20, 21)

Kenndaten zum Relaunch des Webauftritts des Parlaments		
Rechtsgrundlagen	Leitung und Organisation: Bundes-Verfassungsgesetz (Art. 30 B-VG) Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBl. Nr. 410/1975 i.d.g.F. Auftragsvergabe: Bundesvergabegesetz 2002 (BVergG 2002), BGBl. I Nr. 99/2002 Bundesvergabegesetz 2006 (BVergG 2006), BGBl. I Nr. 17/2006 – in den zum jeweiligen Vergabezeitpunkt geltenden Fassungen	
Vorhaben	Vorbereitung und Umsetzung der Neugestaltung des Webauftritts des Parlaments einschließlich Content-Management und Volltextsuche	
Internetadresse	http://www.parlament.gv.at/	
Zeitraumen	Vorbereitung	April 2008 – Dezember 2008
	Umsetzungsphase	Jänner 2009 – September 2010
	Produktivsetzung	23. September 2010
		in EUR
Externe Kosten	Redesign und Content-Management-System (CMS)	259.363
	Volltext-Suchsystem	267.101
	Sonstiges ¹	132.500
	Zwischensumme	658.964
	Personalkosten EDV-Dienstleister ²	1.270.686
	Gesamtsumme	1.929.650
		in Personentagen
Interne Kosten bzw. Aufwände	Personaleinsatz Abteilung Digitale Medien und Corporate Design	1.353
	Personaleinsatz Abteilung EDV	nicht erfasst ³

¹ Studien, Ausschreibungskosten, Security Check, Englisch-Übersetzung, Präsentation etc.

² Aufwand für z.B. Umsetzung Redesign, Implementierung CMS und Volltextsuche; ohne Personalkosten der Supportfirma (z.B. Schulungen,...)

³ Verhältnis der internen zu den externen EDV-Kräften: 1 zu 4; gemäß der parlamentarischen Anfragebeantwortung 44/AB PR vom 6. August 2010 zur Anfrage 49/JPR vom 12. Juli 2010

Quellen: Parlamentsdirektion; Berechnungen des RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2010 den Relaunch des Webauftritts in der Parlamentsdirektion.

Den Intra- und Internetseiten des Parlaments kommt im Rahmen des staatlichen Webangebots zentrale Bedeutung zu. Der RH nahm daher die Neugestaltung des Webportals in sein Prüfungsprogramm auf. Mit Schreiben vom 2. Juni 2010 teilte die Präsidentin des Nationalrats, Mag.^a Barbara Prammer, dem Präsidenten des RH mit, dass die wichtigsten Vorprojekte für den Relaunch des Internetportals bereits abgeschlossen seien und der Probebetrieb voraussichtlich noch im Juni 2010 starten werde. Die Präsidentin des Nationalrats regte an, sämtliche damit im Zusammenhang stehende Beschaffungsvorgänge einer Prüfung zu unterziehen.

Der RH erachtete eine Überprüfung des Gesamtvorhabens zur Neugestaltung des Internetportals für zweckmäßig, weil die Betrachtung aller Zusammenhänge die Grundlage für eine fundierte Beurteilung der einzelnen Beschaffungsvorgänge darstellte. Einbezogen wurden dabei auch die in der Parlamentsdirektion bereits bestehenden unbefristeten EDV-Dienstleistungsverträge, weil daraus im bedeutenden Umfang EDV-Entwicklungsleistungen für die technische Umsetzung des Web Relaunchs in Anspruch genommen wurden.

Prüfungsziele waren daher die Darstellung des Gesamtvorhabens Relaunch des Webauftritts des Parlaments, die Beurteilung der Projektorganisation, des Projektmanagements und der Umsetzung sowie der Beschaffungsvorgänge und insbesondere der Vergaben. Kein Prüfungsziel war die eigenständige Beurteilung der inhaltlichen Ausgestaltung der Website.

Die Gebarungsüberprüfung umfasste die zentrale Website des Parlaments mit der Internetadresse www.parlament.gv.at, nicht jedoch andere vom Parlament betriebene oder beauftragte Webseiten des Kinder- bzw. Jugendparlaments (www.demokratiewebstatt.at bzw. www.reininsparlament.at)¹, die nicht die EDV-Abteilung des Parlaments, sondern im Wesentlichen ein externes Unternehmen technisch umsetzte, betreute und weiterentwickelte. Auch der Video-Livestream, der nicht in direktem Zusammenhang mit der Website stand (auf der Website fand sich dazu lediglich ein Link), war nicht Prüfungsgegenstand.

¹ Die DemokratieWEBstatt ist ein interaktives Demokratievermittlungsportal mit dem Ziel, Kindern und Jugendlichen Demokratie und parlamentarische Abläufe näherzubringen; www.reininsparlament.at ist eine Website zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Jugendparlaments.

Zu dem im Juni 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Parlamentsdirektion im Juli 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2011.

Neugestaltung des Webportals des Parlaments

Ausgangslage und Abgrenzung des Vorhabens

2.1 Das Webportal des Parlaments dient der umfassenden Information der Bevölkerung über das parlamentarische Geschehen und unterstützt gleichzeitig den internen Parlamentsbetrieb. Entsprechend groß ist der Umfang an zu verwaltenden Daten und Dokumenten, aus denen rd. 3.000 händisch gewartete und rd. eine Million automatisiert erstellte Seiten generiert wurden. Die Verwaltung erfolgt großteils über eine Vielzahl an dahinterliegenden Eigenentwicklungen und selbst erstellten Softwareanwendungen. Entsprechend komplex sind Betrieb und Änderungen des Systems.

Nach Ansicht der Parlamentsdirektion entsprach der zuletzt im Jahr 2004 neu gestaltete Webauftritt des Parlaments in mehrfacher Weise nicht mehr den Anforderungen der Nutzer und der notwendigen innerbetrieblichen Effizienz bei der Informationsbereitstellung, weshalb eine Neugestaltung als notwendig erachtet wurde. Der „Web Relaunch“ hatte die Erarbeitung eines neuen Designs und die Überarbeitung der Struktur des Angebots im Intranet und Internet zum Gegenstand.

Wegen des erforderlichen manipulativen Aufwands für die ständig steigende Anzahl an händisch zu betreuenden Seiten, beschloss die Parlamentsdirektion im Juli 2007 zunächst ein Content-Management-System (CMS) für den Intranet- bzw. Internetauftritt des Parlaments zu implementieren. Durch das CMS sollte die Bereitstellung der Informationen wesentlich verbessert und erleichtert werden.

Da der Relaunch der Website damals ebenfalls bereits in Diskussion stand, empfahlen die beiden von der Parlamentsdirektion für den strategischen bzw. den operativen EDV-Einsatz beauftragten externen EDV-Controller die Verbindung der Projekte. Im April 2008 legte die Parlamentsdirektion daher fest, dass die isolierte Einführung eines CMS nicht zielführend sei, sondern im Rahmen einer neuen Webstrategie erfolgen sollte.

Im parlamentsinternen Arbeitskreis Internet wurde im Juni 2008 als ein weiterer wesentlicher Schwerpunkt der neuen Webstrategie die Überarbeitung der Suchfunktion festgehalten, weil diese nicht mehr den Erfordernissen der Nutzer entsprach. In einer von der Parlamentsdirektion durchgeführten Usability Studie wurde die Suchfunktion

Neugestaltung des Webportals des Parlaments

besonders schlecht bewertet. Auch die Integration weiterer Komponenten, die etwa der Generierung von Inhalten aus internen Datenbanken dienen, wurde in die umfassende Neugestaltung des Webauftritts miteinbezogen.

Die Parlamentsdirektion führte das Vorhaben in Form von mehreren Teilprojekten der beiden Abteilungen Digitale Medien und Corporate Design sowie EDV durch. Die Parlamentsdirektion betonte, dass die Einführung des CMS und des Volltext-Suchsystems auch unabhängig vom eigentlichen Relaunch erforderlich gewesen wären, weil die vorhandenen Systeme auch für das bestehende Webangebot nicht mehr ausgereicht hätten. Sie wären daher nicht unmittelbar dem Kernprojekt „Web Relaunch“ zuordenbar. In den Beantwortungen der parlamentarischen Anfragen zum Relaunch² und auch in internen Dokumenten behandelte die Parlamentsdirektion diese Abgrenzungen allerdings nicht einheitlich.

- 2.2** Der RH erachtete die Entscheidung zu einer umfassenden Neugestaltung des Intranet- und Internetauftritts des Parlaments mit einer auch von den externen EDV-Controllern empfohlenen gesamthaften Betrachtung aller diesem Vorhaben dienenden Maßnahmen und Projekte als zweckmäßig. Eine gesamthafte Betrachtung sämtlicher Projekte, die im Zusammenhang mit dem Relaunch der Website des Parlaments standen, war auch deshalb geboten, weil die Produktivsetzung der Website mit den Zielen eines zeitgemäßen Designs, einer dynamischen Suche und eines einfachen Arbeitstools für die Mitarbeiter sonst nicht möglich und eine getrennte Umsetzung einzelner Teilprojekte nicht zweckmäßig gewesen wären. Da diese voneinander abhängig waren bzw. aufeinander aufbauten, war ein entsprechender inhaltlicher und zeitlicher Konnex gegeben.

Der RH erachtete daher auch eine Unterscheidung in ein Kernprojekt und weitere Projekte nicht für angezeigt, weil sämtliche Maßnahmen dem Relaunch des Webauftritts dienten und für ein umfassendes und schlüssiges Gesamtbild erforderlich waren.

- 2.3** *Zur Abgrenzung des Vorhabens merkte die Parlamentsdirektion in ihrer Stellungnahme an, dass unzählige in der Parlamentsdirektion gesetzte Maßnahmen – von der Entwicklung einer Ausschussdatenbank über eine Bilddatenbank bis zur EU-Datenbank und ParlamentarierInnen-Datenbank – letztlich einer optimierten Darstellung verschiedenster*

² Anfragebeantwortung 38/AB PR der XXIV. Gesetzgebungsperiode vom 25. Mai 2010 zur parlamentarischen Anfrage 36/JPR vom 25. März 2010 bzw. Anfragebeantwortung 44/AB PR der XXIV. Gesetzgebungsperiode vom 6. August 2010 zur parlamentarischen Anfrage 49/JPR vom 12. Juli 2010.

Inhalte im Internet und im Intranet dienen würden. Der RH habe alle Maßnahmen, die zum Teil nur zufällig im zeitlichen Konnex mit dem Web Relaunch (2008–2010) standen (z.B. Optimierung der Bilddatenbank), dem Vorhaben zugerechnet. Die Parlamentsdirektion habe ein Kernvorhaben „Neue Webstrategie“ definiert und jeweils nur die diesem Kernvorhaben zurechenbaren Maßnahmen in ihre Informationen aufgenommen.

2.4 Der RH entgegnete, dass die angeführten Ausgaben und Aufträge nicht nur in einem zeitlichen, sondern auch in einem inhaltlichen Konnex mit dem Web Relaunch standen, weil sie im Zusammenhang mit dem Vorhaben geplant, durchgeführt oder beauftragt wurden oder durch das Vorhaben veranlasst waren und der optimierten Darstellung der Inhalte im Webangebot dienten. So wurde beispielsweise auch die Änderung der Schnittstelle zur Bilddatenbank durch den Web Relaunch erforderlich.

Festlegung der Ziele
und Anforderungen

3.1 Nach der grundsätzlichen Entscheidung im Juli 2007 zur Implementierung eines CMS für den Intranet- bzw. Internetauftritt des Parlaments begannen die konkreten Vorbereitungsarbeiten zu der Neugestaltung des Webauftritts des Parlaments im April 2008. Im September 2010 erfolgte die öffentliche Vorstellung und Aufnahme des Online-Betriebs.

Als Vorbereitung für den Web Relaunch analysierte die Parlamentsdirektion Mitte 2008 intern die Stärken und Schwächen des bisherigen Webauftritts. Weiters beauftragte sie ein Unternehmen mit der Durchführung eines Usability Checks, der insbesondere der professionellen Analyse der Nutzeranforderungen u.a. durch Tiefeninterviews und Fragebögen diene. Zur Teilnahme wurden Personen aus dem Kreis der Parlamentarier und Klubmitarbeiter aller Fraktionen, Mitarbeiter der Parlamentsdirektion, Pressevertreter sowie Bürger verschiedener Altersgruppen eingeladen.

Die Ergebnisse des Usability Checks lagen im September 2008 vor. Als vorrangige Ziele wurden vor allem eine bessere Zugänglichkeit und eine userfreundlichere Aufbereitung der Inhalte des Intranet- und Internetangebots, eine optimale Funktionalität und ein einfaches Handling (z.B. durch eine Verbesserung der Suchfunktion), ein barrierefreier Zugang sowie eine verbesserte und transparentere Präsentation der Tätigkeiten der Parlamentarier (z.B. durch eine übersichtliche Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens) genannt. Das Intranet sollte zu einem Arbeitstool für die Mitarbeiter der Parlamentsdirektion ausgebaut werden.

Neugestaltung des Webportals des Parlaments

Die Stärken- und Schwächenanalyse sowie der Usability Check bildeten die Grundlage für die Definition der Anforderungen an den Webauftritt.

Im selben Zeitraum wurde ein Unternehmen von der Parlamentsdirektion mit einer Studie zur Evaluierung geeigneter CMS-Lösungen beauftragt, die den speziellen Anforderungen der Parlamentsdirektion entsprechen sollten. Die Parlamentsdirektion entschied sich auf Basis der Empfehlungen der CMS-Studie vor allem wegen der Erweiterbarkeit und einfacheren Wartbarkeit für ein Open Source Produkt, für das keine Lizenzkosten anfielen. Dieses musste durch die EDV-Abteilung an die Bedürfnisse der Parlamentsdirektion angepasst werden.

Die Auswahl eines geeigneten Volltext-Suchsystems (vgl. TZ 16) erfolgte nach einer entsprechenden Evaluierung, technischen Tests und unter Einbindung der externen EDV-Controller.

- 3.2** Der RH erachtete die Maßnahmen zur Vorbereitung der Durchführung des Web Relaunchs als zweckmäßig, insbesondere weil die mit der Neukonzeption des Intranet- und Internetangebots verknüpften Ziele und Anforderungen systematisch erhoben und definiert wurden. Durch die Einbindung von Mitarbeitern sowie Personen aus unterschiedlichsten Interessensbereichen war außerdem eine breite Meinungsvielfalt sichergestellt.

Überblick über den
zeitlichen Ablauf

- 4** Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über den zeitlichen Ablauf des Web Relaunchs:

Tabelle 1:		Chronologie
Datum	Bezeichnung	Beschreibung
9. April 2008	CMS und neue Webstrategie	Entscheidung für die Implementierung eines CMS in Kombination mit neuer Webstrategie
25. Juni 2008	Beraterbestellung	Bestellung eines externen Beraters für das Auswahlverfahren
15. Juli 2008	Evaluierung CMS	Beauftragung einer Studie zur Evaluierung geeigneter CMS
30. Juli 2008	Usability Check	Beauftragung eines Unternehmens mit der Durchführung eines Usability Checks
September 2008	Eigenpräsentationen	Auswahl von drei Unternehmen (aus insgesamt fünf); Durchführung von Briefing- und Rebriefinggesprächen
Oktober 2008	Entscheidung CMS	Entscheidung für ein bestimmtes Open Source CMS
12. Dezember 2008	Auswahlverfahren	Auftragsvergabe zur Überarbeitung der Struktur und des Angebots im Intranet und Internet
Jänner bis März 2009	Grobkonzept	Abhaltung von Workshops zur Ausarbeitung des Grobkonzepts
März bis Juni 2009	Detailkonzept	Abhaltung von Workshops zur Ausarbeitung des Detailkonzepts sowie von Workshops mit Schwerpunkt EDV-Umsetzung
April bis September 2009	Zusatzaufträge	Vergabe von Zusatzaufträgen für die Einrichtung der Skalierbarkeit der Website, die Programmierung einer Lightbox zur Anzeige von Fotos, die Abhaltung eines weiteren EDV-Workshops, die Nutzung des CMS sowie der Schaffung einer Personalisierungsmöglichkeit für Internetbenutzer
2. Juli 2009	Abnahme Konzept	Abnahme des Konzepts für den neuen Webauftritt (nach vorangegangener Präsentation) durch die Präsidentin des Nationalrats
September 2009	Technische Umsetzung	Beginn der technischen Umsetzungsphase
7. Oktober 2009	Zusatzauftrag	Vergabe eines weiteren Zusatzauftrags zur Ausarbeitung eines Redaktionsguides
Dezember 2009	Lenkungsausschuss	Einsetzung eines Lenkungsausschusses zur Koordinierung der weiteren Umsetzungsmaßnahmen
Dezember 2009 bis Mai 2010	Volltext-Suchsystem	Beschaffung der für die neue Volltextsuche erforderlichen Lizenzen, Soft- und Hardware sowie der notwendigen Anpassungsleistungen

Neugestaltung des Webportals des Parlaments

Fortsetzung Tabelle 1:		Chronologie
Datum	Bezeichnung	Beschreibung
Jänner 2010	Inhaltliche Umsetzung	Einstellung von Praktikanten zur Texterfassung (Februar bis April 2010), Vergabe eines Zusatzauftrags zur Durchführung von Schulungen (Texterarbeitung)
April 2010	Praktikanten	Verlängerung der Praktikantenverträge bis Ende Juli 2010
Juli 2010	Kommunikationskonzept	Ausarbeitung eines Konzepts zur Präsentation der neuen Webstrategie durch einen externen Berater; Beauftragung von Videos zur Präsentation des Intranet- und Internetangebots
Juli 2010	Praktikanten	Verlängerung eines Praktikantenvertrags bis Ende August 2010
Juli 2010	Probetrieb	Start des Probetriebs
August 2010	Übersetzung	Beauftragung der englischen Übersetzung von Teilen der Internetseiten
September 2010	Kontrolle	Kontrolle Intranet- und Internetinhalte durch Praktikanten
23. September 2010	Präsentation und Produktivsetzung	Aufnahme des Online-Betriebs und öffentliche Vorstellung der Intranet- bzw. Internetseiten

Quellen: Parlamentsdirektion; Auswertungen des RH

Umsetzung des Vorhabens

Aufgabenverteilung

5.1 In der Parlamentsdirektion war die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design für die Neugestaltung des Webauftritts und die Erstellung der redaktionellen Inhalte verantwortlich. Die Abteilung EDV war für die technische Umsetzung aller Maßnahmen im Rahmen des Web Relaunchs zuständig und unterteilte diese in mehrere miteinander verbundene Teilprojekte (z.B. Gestaltung der Oberfläche, Installation und Anpassung des CMS, Implementierung der Volltextsuche).

Zur Durchführung des Vorhabens zog die Parlamentsdirektion sowohl interne als auch externe Ressourcen heran. Die Erstellung des Neude-signs erfolgte über eine Fremdvergabe³ durch ein Medienkommunikationsunternehmen, wobei die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design die Arbeiten begleitete. Diese Abteilung führte auch die Con-

³ In die Festlegung des Vergabeverfahrens sowie insbesondere in die Ausarbeitung des Vertrags mit dem Medienkommunikationsunternehmen war auch der Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftliche Dienst eingebunden.

tenterstellung für die nicht automatisch generierten Webseiten durch. Für die Neugestaltung und weitere Betreuung des Webportals teilte die Parlamentsdirektion der Abteilung zwei zusätzliche Mitarbeiter zu.

Die technische Umsetzung erfolgte mit den in der Parlamentsdirektion verfügbaren EDV-Ressourcen, die einerseits aus den eigenen EDV-Bediensteten der Parlamentsdirektion und andererseits aus personellen Kapazitäten, die externe EDV-Dienstleister über unbefristete EDV-Dienstleistungsverträge bereitstellten, bestanden.

Für die Unterstützung im Vergabeverfahren und die Konzepterstellung für die Präsentation der neuen Website wurde ein Kommunikationsberater beigezogen. Die beiden externen EDV-Controller waren ebenfalls mehrfach in beratender Funktion in das Vorhaben eingebunden.

- 5.2** Die von der Parlamentsdirektion gewählte Vorgangsweise mit einer Fremdvergabe des Designs und der technischen Umsetzung über die bestehenden EDV-Dienstleistungsverträge beurteilte der RH insofern als zweckmäßig, als damit die im EDV-Bereich entsprechend der bestehenden Vertragslage vorhandenen Ressourcen genutzt werden konnten. Die Notwendigkeit von externem Know-how für das Design war grundsätzlich nachvollziehbar.

Projektsteuerung

- 6.1** Der Web Relaunch wurde nicht als eigenes Gesamtprojekt von der Konzeption über die technische Umsetzung bis hin zur Produktivsetzung, sondern in der bestehenden Linienorganisation abgewickelt. Der Relaunch, für dessen Koordinierung grundsätzlich die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design verantwortlich war, entwickelte sich als ein Vorhaben mit mehreren miteinander verbundenen und teilweise überlappenden Teilprojekten (insbesondere Redesign, CMS, Volltextsuche) der beiden befassten Abteilungen Digitale Medien und Corporate Design sowie EDV.

Zur Sicherstellung des Informationsaustauschs sowie einer abgestimmten Vorgangsweise wurde der Leiter der EDV-Abteilung bereits als Mitglied der Vergabekommission in die Auswahl des Auftragnehmers für das Webdesign miteinbezogen. Dennoch entwickelte sich der Relaunch vielfach über Einzelschritte innerhalb der betroffenen Abteilungen und kurzfristig erfolgte neue Prioritätensetzungen weiter, weil eine entsprechende Gesamtkonzeption fehlte.

Umsetzung des Vorhabens

Die Abwicklung über Teilprojekte in der Linie führte dazu, dass weder eine umfassende Erhebung und Planung oder einheitliche Bezeichnung aller mit dem Web Relaunch verbundenen Maßnahmen erfolgte, noch ein schriftlicher Projektauftrag erstellt wurde. Für das Gesamtvorhaben fehlten daher auch typische Projektmanagementinstrumente, wie z.B. eine Gesamtkostenschätzung mit nachfolgendem Soll-Ist-Vergleich, eine Projektorganisation mit einem verantwortlichen Gesamtprojektleiter oder ein Gesamtprojektplan mit allen Teilprojekten. Die Terminüberwachung wurde nur auf Basis der Einzelpläne vorgenommen.

Die mit der Umsetzung beauftragten Abteilungen ermittelten im Wesentlichen die für die Teilprojekte ihres Aufgabenbereichs erforderlichen zeitlichen und personellen Ressourcen. Aufgrund der Komplexität einzelner, teilweise abteilungsübergreifender Problemstellungen (z.B. erhöhter Schulungsbedarf, technische Umsetzung der Designmuster) und dem erheblichen Aufwand für die Dateneingabe im CMS kam es jedoch zu personellen Engpässen und zusätzlichen Koordinierungsnotwendigkeiten.

Nach Erarbeitung des Designs durch das dazu beauftragte Unternehmen musste die Parlamentsdirektion kurzfristig noch eine Reihe weiterer in dieser Form nicht geplanter Maßnahmen setzen, um den neuen Webauftritt produktiv zu setzen, wie z.B. Anpassung des CMS, Content-erfassung, Hilfestellungen bei der technischen Umsetzung. Zur Bewältigung kurzfristig anstehender Probleme vergab die Parlamentsdirektion teilweise schriftlich, teilweise per Mail eine Reihe von Zusatzaufträgen (vgl. TZ 14). Der Jahresplan 2009 der EDV-Abteilung wurde aufgrund der durch den Web Relaunch neu gesetzten Prioritäten gravierend verändert und andere ursprünglich geplante Projekte verschoben.

Im Dezember 2009 konstituierte sich daher nach den in der zweiten Jahreshälfte 2009 im Ablauf aufgetretenen Problemen auf Initiative der externen EDV-Controller ein Lenkungsausschuss, der sich aus der Parlamentsvizedirektorin, den beiden betroffenen Dienstleitern, den zwei befassten Abteilungsleitern und den beiden EDV-Controllern zusammensetzte. In Form von regelmäßigen Koordinationssitzungen sollte die Kommunikation und die Steuerung des Vorhabens verbessert werden.

Um zeitliche und personelle Engpässe zu beseitigen, wurden ab Februar 2010 befristet Praktikanten zur Redaktion und Texterfassung eingesetzt.

6.2 Durch die Abwicklung des Web Relaunchs in den bestehenden Linienstrukturen fehlte eine einem Vorhaben dieser Größenordnung angemessene Projektorganisation. Obwohl die Parlamentsdirektion bestrebt war, ausreichenden Informationsaustausch und Koordination zwischen den Umsetzungsbeteiligten herzustellen (z.B. durch die Einbeziehung des EDV-Abteilungsleiters in das Auswahlverfahren), hätten nach Ansicht des RH der Umfang, die Komplexität und der abteilungsübergreifende Charakter der Neugestaltung des Webauftritts jedenfalls eine Projektorganisation mit umfassender Planung und Projektsteuerung erfordert, um Schnittstellenprobleme, Ressourcenengpässe bzw. Fehleinschätzungen über den notwendigen Zukauf von Fremdleistungen oder Betragsgrenzen für das Vergabeverfahren zu vermeiden.

Außerdem verhinderte die fehlende Gesamtkostenplanung einen Soll-Ist-Vergleich zur Kontrolle im Projektablauf und zur Feststellung wesentlicher Abweichungen. Maßnahmen zur Gegensteuerung waren daher nicht zeitgerecht möglich und konnten nur durch Zusatzaufträge oder temporäre Personalaufnahmen abgedeckt werden. Durch die Einsetzung des Lenkungsausschusses im Dezember 2009 konnten in der Schlussphase des Vorhabens jedoch wesentliche Verbesserungen erzielt werden.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, künftig insbesondere bei komplexen und kostenintensiven Vorhaben, die ein Zusammenwirken mehrerer Organisationseinheiten notwendig machen und neuartige oder einmalige Materien betreffen, eine Abwicklung in Projektform. Durch den gezielten Einsatz von Projektmanagementinstrumenten (vor allem einheitliche Projektleitung, Gesamtkostenschätzung, Kostenüberwachung und umfassende Terminplanung) können ein effizienter Ressourceneinsatz und eine systematische Vorgangsweise leichter sichergestellt werden.

6.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion werde diese in Zukunft komplexe und kostenintensive Vorhaben in Projektform abwickeln, sofern diese Größenordnungen erreichten, die eine solche Organisationsform rechtfertigen.*

Zeit- und Ablaufplanung

7.1 Die konkrete Vorbereitung des Vorhabens begann Mitte 2008 mit Analysen und Studien über Nutzeranforderungen und alternative CMS-Lösungen. Eine detaillierte Zeit- und Ablaufplanung lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.

Umsetzung des Vorhabens

Im Dezember 2008 beauftragte die Parlamentsdirektion ein Medienkommunikationsunternehmen mit dem Entwurf der neuen Intranet- und Internetseiten. Von Jänner bis Juni 2009 erfolgte die Ausarbeitung der Konzepte (Grob- und Detailkonzept). Nach Präsentation und Abnahme der neuen Webstrategie durch die Präsidentin des Nationalrats im Juli 2009 begann die technische Umsetzungsphase.

Eine Anfang Juli 2009 erstellte Zeitplanung sah vor, das Vorhaben Ende April 2010 abzuschließen. Die technische Umsetzung des für den neuen Webauftritt gewählten Designs sowie die Erfassung der Intranet- und Internetinhalte im CMS gestalteten sich jedoch aufwendiger als ursprünglich angenommen. Für die individuelle Anpassung der Vorlagen und des CMS an die Bedürfnisse des Parlaments waren von März bis September 2009 zusätzliche Workshops des Medienkommunikationsunternehmens mit der EDV-Abteilung erforderlich und es wurden zusätzliche Arbeiten beauftragt.

Die große Menge an im CMS zu erfassenden Dokumenten (rd. 1.000 waren händisch einzugeben) durch Praktikanten und Parlamentsredakteure war zeitintensiv und erforderte zusätzliche Schulungen. Es kam dadurch sowie insbesondere aufgrund der technischen Umsetzung, die sich als aufwendiger gestaltete als ursprünglich angenommen, zu Zeitverzögerungen, so dass sich die Aufnahme des Echtbetriebs um rd. fünf Monate auf Ende September 2010 verschob.

- 7.2** Die zeitliche Verzögerung des Vorhabens war aufgrund seiner Komplexität (aufwendiges neues Design, Einführung des CMS, Notwendigkeit der Erfassung umfangreicher Datenmengen) grundsätzlich nachvollziehbar. Durch ein verbessertes Projektmanagement hätten jedoch die aufgetretenen Probleme minimiert und erst im Zuge der Umsetzung erteilte Zusatzaufträge an das Medienkommunikationsunternehmen für umfangreiche zusätzliche Umsetzungsarbeiten weitgehend vermieden werden können.

Der RH empfahl der Parlamentsdirektion bei zukünftigen Vorhaben dieser Art eine umfassende Planung, um spätere Zusatzaufträge, Mehraufwendungen oder Zeitverzögerungen zu vermeiden.

- 7.3** *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion werde diese in Zukunft verstärkt auf die Organisationsform bei der Vorbereitung und Durchführung von umfangreichen Vorhaben achten, um eine bessere Beurteilung von Komplexität und Ressourceneinsatz zu erzielen. In die Vorbereitung und Durchführung von komplexen Vergabeverfahren würden jedenfalls externe Experten und Expertinnen auf diesem Rechtsgebiet*

eingebunden werden. Künftig werde bei der Auswahl externer Experten noch stärker auf deren Referenzen geachtet werden.

- 7.4** Der RH verwies zur Heranziehung externer Berater auf seine diesbezüglichen allgemeinen Empfehlungen im Tätigkeitsbericht für das Jahr 2003 (Reihe Bund 2004/7, S. 20) sowie im Wahrnehmungsbericht zu den Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien (Reihe Bund 2004/2, S. 9), wonach vorrangig die im eigenen bzw. im öffentlichen Bereich insgesamt vorhandenen Ressourcen (z.B. in der Finanzprokuratur bzw. im Verfassungsdienst des BKA) genutzt werden sollten.

Implementierung des neuen Webportals

- 8.1** Am 23. September 2010 wurde das neugestaltete Webportal der Öffentlichkeit präsentiert. Die neue Website des Parlaments ermöglichte einen raschen Einstieg in die relevanten Themen, lieferte einen übersichtlichen Aufbau zur Historie von Verhandlungsgegenständen und wies eine intelligente, lernfähige Suchfunktion auf.

Den Bürgern wurde die Möglichkeit geboten, Anregungen und Verbesserungsvorschläge zum Webauftritt des Parlaments per E-Mail einzubringen. Insgesamt gingen bis Ende Oktober 2010 rd. 70 überwiegend positive Rückmeldungen ein, kritisch genannt wurde lediglich die fehlende interaktive Einbindung der Bürger. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung gab es keine Hinweise auf wesentliche Mängel. Technische Nachbesserungen oder inhaltliche Korrekturen der Intranet- bzw. Internetinhalte waren laut Mitteilung der Parlamentsdirektion nur in geringem Umfang erforderlich.

Wesentliche Änderungen oder Ergänzungen des Intranet- bzw. Internetangebots waren nach Angaben der Parlamentsdirektion zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht beabsichtigt.

- 8.2** Insgesamt konnte der Web Relaunch von der Parlamentsdirektion erfolgreich implementiert werden. Mittels des CMS gibt es nun die Möglichkeit, aktuelle Themen rascher ins Netz zu stellen und komplexe Inhalte einfacher webgerecht darzustellen. Das neue Design ermöglichte übersichtliche Überblicksseiten, eine Anreicherung der Inhalte um Fotos und Diashows und bot auch Personalisierungsmöglichkeiten. Zudem wurden die Strukturen des Intranet- und des Internetauftritts miteinander verknüpft.

Der RH empfahl, auf der Basis von Kosten-Nutzen-Überlegungen langfristig einen Ausbau der Internetseiten in Richtung einer aktiven Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Geschehen anzustreben.

Umsetzung des Vorhabens

8.3 Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion habe diese auf interaktive Elemente in der Einführungsphase verzichtet, um allenfalls am Gesamtportal notwendige Nachjustierungen vornehmen zu können. Derzeit sei bereits im Rahmen des Ausschusses für Petitionen und Bürgerinitiativen ein erstes interaktives Angebot in Ausarbeitung. Weitere Maßnahmen würden nach Maßgabe von Prioritäten und finanziellen Mitteln folgen.

Gesamtkosten des Vorhabens

Zusammensetzung der Kosten

9 Als Gesamtkosten des Web Relaunchs wurden vom RH alle damit im Zusammenhang stehenden Ausgaben von der Usability Studie bis zur Präsentation des neuen Webportals betrachtet.

Externe Kosten waren dabei jene Kosten, die im Zuge der Beauftragung von externen Auftragnehmern (Unternehmen, freie Dienstnehmer) anfielen. Einen Sonderposten stellten hier die Kosten für die in der EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion großteils bereits seit vielen Jahren tätigen externen Mitarbeiter dar, die bei EDV-Dienstleistungsunternehmen beschäftigt und daher als externe Kosten einzustufen waren. Interne Kosten waren dagegen jene, die durch parlamentseigene Mitarbeiter verursacht wurden.

Externe Kosten

10.1 Für den gesamten Web Relaunch fielen die aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlichen externen Gesamtkosten an (Bruttobeträge inkl. USt; im nachfolgenden Text erfolgt eine Angabe von Nettobeträgen – gekennzeichnet durch einen Klammerausdruck (exkl. USt) – nur, wenn dies zur Beurteilung vergaberechtlicher Problemstellungen erforderlich war⁴):

⁴ Für die Wertgrenzen im Vergaberecht sind die Beträge exkl. USt maßgeblich.

Tabelle 2: Gesamtkosten der externen Leistungen für den Relaunch des Webauftritts des Parlaments¹

	Beträge in EUR (inkl. USt)
Usability Studie	18.050
Studie zur Evaluierung von elf CMS	20.400
Zwischensumme Studien im Vorfeld	38.450
Externer Kommunikationsberater	8.400
Abschlagshonorar Agenturen	6.000
Zwischensumme Ausschreibungskosten	14.400
Videos zur Vorstellung der neuen Intranet- und Internetangebote	18.696
Vorstellung und Präsentation des neuen Internetauftritts	13.200
Zwischensumme Präsentation	31.896
Security Check	20.136
Adaptierung Bilddatenbank-Schnittstelle, Englischübersetzung und Schulungen für Mitarbeiter der EDV-Abteilung	27.618
SUMME sonstige Leistungen	132.500
„Basispaket“ Redesign	71.808
Umsetzung Web Relaunch Teil 1 und 2	53.760
Workshops, diverse Adaptierungen bzw. Applikationen, Flash-Sitzplan, Fotogalerie (Abgeordnetenbiografie) und Präsidentenseite	25.267
Unterstützung durch externes Unternehmen im Bereich der „Redaktion“	26.202
Redaktionsguide	23.664
Webredaktionsschulung	4.848
Personalisierung der Website	14.448
Zwischensumme Redesign durch externes Unternehmen	219.997
Freie Dienstverträge (Februar bis April 2010) Praktikanten für CMS	22.042
Vertragsverlängerungen Praktikanten (Mai bis Oktober 2010)	17.324
Zwischensumme Praktikanten CMS	39.366
SUMME Redesign und CMS	259.363
Beschaffung Volltext-Suchsystem (Lizenzkosten inkl. ein Jahr Wartung)	135.000
Beschaffung Produktions- und Testserver für Volltextsuche	58.285
Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Volltextsuche-Einführung	73.816
SUMME Volltext-Suchsystem	267.101
GESAMTKOSTEN ohne externe EDV-Dienstleister	658.964
Umsetzung Redesign	266.938
Implementierung, Wartung und Betreuung des CMS	305.552
Implementierung des Volltext-Suchsystems	351.381
Applikationen, Unterstützung der Fachabteilungen und weitere Aufwände	346.815
SUMME externe EDV-Dienstleister für Web Relaunch²	1.270.686
GESAMTKOSTEN (extern)	1.929.650

¹ Rechnungen berücksichtigt bis Oktober 2010

² Aufwand für z.B. Umsetzung Redesign, Implementierung CMS und Volltextsuche; ohne Personalkosten des Supportunternehmens (z.B. für Schulungen,...)

Quellen: Parlamentsdirektion; Berechnungen des RH

Gesamtkosten des Vorhabens

Die externen Bruttogesamtkosten für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Relaunch betrugen ohne Ausgaben für die externen EDV-Dienstleister rd. 659.000 EUR, unter Einbeziehung der Kosten aus den EDV-Dienstleistungsverträgen in Höhe von rd. 1.271.000 EUR insgesamt rd. 1.930.000 EUR. Die beiden größten externen Kostenblöcke (abgesehen von den Leistungen aus den EDV-Dienstleistungsverträgen) betrafen mit jeweils mehr als 250.000 EUR das technische und inhaltliche Redesign des Webportals samt Honoraren für die Content-erfassung durch Praktikanten und damit verbundene Umsetzungsmaßnahmen sowie die Beschaffung und Installation des neuen Volltext-Suchsystems.

Die EDV-technische Umsetzung erfolgte durch Personalkapazitäten aus den mit vier Unternehmen bereits bestehenden unbefristeten Dienstleistungsverträgen der Parlamentsdirektion für die EDV-Entwicklung. Da für die Abrechnungen eine genaue Zuordnung von Arbeitszeiten zu einzelnen Projekten vorgenommen wurde, konnten die insgesamt mit dem Relaunch im Zusammenhang stehenden Personentage und Kosten genau ermittelt werden. Insgesamt wurden dafür von den vier Unternehmen 1.366 Personentage (PT) zu rd. 1.271.000 EUR geleistet, wobei jeweils für die Mitarbeit an der Umsetzung des Redesigns 284 PT, die Implementierung, Wartung und Betreuung des CMS 365 PT, die Einführung des Volltext-Suchsystems 380 PT und sonstige Anpassungen von Applikationen bzw. weitere Aufwände 337 PT anfielen.

In eingeschränktem Umfang wurden für den Relaunch auch aus einem weiteren Dienstleistungsvertrag für den EDV-Support einzelne Leistungen (z.B. Schulungen) erbracht. Da diese Leistungen vom Auftragnehmer jedoch nicht projektbezogen zugeordnet werden mussten und daher auch nicht beim Web Relaunch erfasst wurden, war eine Quantifizierung dieser Leistungen nicht möglich.

- 10.2** (1) Die Aufstellung des RH über die externen Gesamtkosten umfasst alle mit dem Gesamtvorhaben im Sinne des Prüfungsgegenstands im Zusammenhang stehenden Maßnahmen (Redesign, CMS, Volltext-Suchsystem) einschließlich der dafür angefallenen Leistungen aus den EDV-Dienstleistungsverträgen.

Die Vergaben und die Kosten im Zusammenhang mit dem Web Relaunch des Parlaments waren auch Gegenstand von zwei parlamentarischen Anfragen.⁵ Die Ausführungen zu den Kosten in den Anfragebeant-

⁵ Anfragen der XXIV. Gesetzgebungsperiode 36/JPR vom 25. März 2010 und 49/JPR vom 12. Juli 2010 mit den entsprechenden Anfragebeantwortungen 38/AB PR vom 25. Mai 2010 und 44/AB PR vom 6. August 2010.

wortungen sind mit der Kostendarstellung des RH nur eingeschränkt vergleichbar:

- Der RH bezweckte eine übersichtliche Gesamtdarstellung sämtlicher Kosten im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Webauftritts des Parlaments. Eine vergleichbare Gesamtübersicht ist den Beantwortungen der Einzelfragen nicht zu entnehmen.
- Die Projektabgrenzung des Web Relaunchs in den beiden Anfragebeantwortungen war in einzelnen Punkten unterschiedlich (z.B. wurden die angefallenen Kosten für das Volltext-Suchsystem nur in einer Anfragebeantwortung dem Vorhaben hinzugerechnet bzw. wurde der in der EDV-Abteilung erforderliche Arbeitsaufwand ohne jenen für das CMS, jener der Abteilung Digitale Medien und Corporate Design inklusive des Aufwands für das CMS angegeben).
- Der RH hat alle Kosten für die externen EDV-Dienstleister im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Webauftritts (z.B. für Relaunch, Contentmanagement und Volltextsuche) entsprechend der Honorarsätze in den Dienstleistungsverträgen quantifiziert; in der Anfragebeantwortung hingegen wurden nur die geleisteten Personentage für das „Kernprojekt Redesign“ genannt und dafür keine Kosten angegeben. Die Darstellung des RH weist daher die erheblich höheren – aber im Rahmen der EDV-Dienstleistungsverträge auch tatsächlich angefallenen – Gesamtkosten aus.
- Die Darstellungen des RH stellen ex post-Betrachtungen dar, während in den Anfragebeantwortungen teilweise auch Schätzungen erwarteter Kosten vorgenommen wurden.

(2) Eine Angemessenheitsprüfung der Kosten führte der RH auf Basis einzelner Leistungen durch, weil die Gesamtaufwendungen für den Relaunch durch die besonderen Bedürfnisse der verschiedenen Zielgruppen (Abgeordnete, Parlamentsbedienstete, Öffentlichkeit, Journalisten), die Nutzung für den Parlamentsbetrieb und insbesondere die Komplexität der Einbindung der umfangreichen Datenbanken und bereits vorhandenen EDV-Entwicklungen kaum mit anderen Websites in Beziehung gesetzt und verglichen werden können.

Da eine Gesamtkostenplanung durch die Parlamentsdirektion nicht erfolgte (vgl. TZ 6), konnte auch kein Soll-Ist-Vergleich hinsichtlich der Kostenentwicklung durchgeführt werden.

Gesamtkosten des Vorhabens

Der RH bemängelte zudem, dass die externen EDV-Supportleistungen aus dem Dienstleistungsvertrag zwar nachgewiesen, im Gegensatz zu den externen EDV-Entwicklungsleistungen aber nicht projekt- oder aufgabenbezogen zugeordnet wurden.

Der RH empfahl daher, auch für die externen EDV-Supportleistungen vom EDV-Dienstleistungsunternehmen einen entsprechend aufgeschlüsselten Leistungsnachweis mit projektbezogener Zuordnung der aufgewendeten Ressourcen einzufordern. Dies wäre auch im Hinblick auf die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe angezeigt.

10.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion hätten sich die vom RH beanstandeten Widersprüche in den Anfragebeantwortungen aus dem Umstand ergeben, dass im Zeitpunkt der Beantwortungen der Web Relaunch in der Umsetzung und daher noch nicht abgeschlossen gewesen sei. Bei der Prüfung durch den RH seien die endgültigen Zahlen und Abrechnungen vorgelegen. Darüber hinaus habe die Parlamentsdirektion Nettobeträge dargestellt. Mit einer professionellen Projektorganisation und der in der Phase der Implementierung befindlichen Kosten- und Leistungsrechnung der Parlamentsdirektion würden derartige Divergenzen künftig hintangehalten werden.*

Mit dem für die externen EDV-Supportdienstleistungen beauftragten Dienstleistungsunternehmen habe die Parlamentsdirektion bereits vereinbart, dass für alle aufgewendeten Ressourcen nicht nur wie schon bisher ein Leistungsnachweis, sondern auch eine projekt- und aufgabenbezogene Zuordnung geführt werde, wie dies bei allen mit der Softwareentwicklung betrauten Dienstleistungsunternehmen bereits jetzt der Fall sei.

Interne Kosten

11.1 Die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design ermittelte ihren internen Personaleinsatz für den Web Relaunch mit 1.353 PT (davon 947 PT für die technische und inhaltliche Implementierung des CMS, 367 PT für die Unterstützung bei der Umsetzung des Redesigns und 39 PT für die Kontrolle der Inhalte). Die EDV-Abteilung konnte hingegen mangels Aufzeichnungen keine näheren Angaben über die aufgewendeten internen Personentage machen. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung⁶ wurde die Relation der geleisteten Stunden der EDV-Bediensteten der Parlamentsdirektion zu externen EDV-Dienstleistern mit 1 zu 4 angegeben (dies entspricht etwa dem Verhältnis der vorhandenen Kapazitäten).

⁶ Anfragebeantwortung 44/AB PR der XXIV. Gesetzgebungsperiode vom 6. August 2010 zur parlamentarischen Anfrage 49/JPR vom 12. Juli 2010.

11.2 Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, künftig die Zuordnung der internen Personalressourcen zu Aufgaben und Projekten in allen Bereichen durch eine Ressourcenerfassung zu dokumentieren, um Controllingauswertungen zu ermöglichen.

11.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion würde die Abwicklung derartiger Vorhaben in Projektform künftig die Erfassung interner Personalressourcen erleichtern. Die derzeit in Einführung befindliche Kosten- und Leistungsrechnung komme dieser Empfehlung auch entgegen.*

Kosten des laufenden Betriebs

12.1 Die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design erhielt im Zuge des Web Relaunchs zwei zusätzliche Mitarbeiter, die im Wesentlichen mit der Vorbereitung des Relaunchs, vermehrten Redaktionsleistungen und der Betreuung des Online-Angebots befasst waren und in Zusammenarbeit mit den Internetbeauftragten der einzelnen Abteilungen der Parlamentsdirektion das Webangebot weiter optimieren und aktualisieren sollten.

Wegen des erweiterten Umfangs des Webangebots (z.B. Filterfunktionen, Personalisierung) und des vermehrten Betreuungsaufwands für das CMS erwartete auch die EDV-Abteilung mit rd. 50 PT jährlich einen gegenüber Regeljahren um rd. 40 % höheren Wartungsaufwand. An laufenden Kosten fallen weiters für das Volltext-Suchsystem (externe) Wartungskosten in der Höhe von 27.000 EUR jährlich an.

12.2 Die Begründung der Parlamentsdirektion für den Mehraufwand für den laufenden Betrieb erschien dem RH plausibel, weil durch die erweiterten (personalintensiven) Funktionalitäten ein erhöhter inhaltlicher und technischer Personaleinsatz erforderlich ist, um die Möglichkeiten des CMS zu nutzen und den Anwendern über das Internetportal des Parlaments zusätzliche Serviceleistungen sowie umfangreichere und aktuellere Informationen bereitstellen zu können.

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Beauftragung des Redesigns

13.1 Das mit der Konzeption und Gestaltung des neuen Webauftritts beauftragte Medienkommunikationsunternehmen verrechnete für den Erstauftrag („Basispaket“) 71.808 EUR. Zur zeitgerechten Realisierung des Web Relaunchs vergab die Parlamentsdirektion nachfolgend diverse Folgeaufträge für zusätzliche Workshops, technische Adaptierungen und Zusatzleistungen im Umfang von mehr als 148.000 EUR, wodurch sich das Gesamtauftragsvolumen mit rd. 220.000 EUR gegenüber dem Basispaket verdreifachte.

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Den Auftrag für das Basispaket zur Neugestaltung des Webauftritts vergab die Parlamentsdirektion im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung. Zur Schätzung dieses damals nur bis zu einem Auftragswert von 60.000 EUR (exkl. USt) zulässigen Verfahrens führte der von der Parlamentsdirektion herangezogene Kommunikationsberater eine Markterkundung bei fünf Anbietern durch, die Nettokosten zwischen 45.000 EUR und 60.000 EUR (exkl. USt) ergab. Bei dieser Kostenschätzung des Auftragswerts wurde eine Abschlagszahlung von je 2.500 EUR (exkl. USt) für die beiden unterlegenen Unternehmen nicht berücksichtigt.

Zunächst wurden fünf vom Kommunikationsberater vorgeschlagene Unternehmen zu einer Eigenpräsentation eingeladen. Eine aus Mitarbeitern der Parlamentsdirektion zusammengesetzte Kommission wählte daraufhin im September 2008 drei Unternehmen zur Teilnahme am Vergabeverfahren aus. Auf Basis der Ausschreibungsunterlagen (insbesondere Stärken- und Schwächenanalyse, Usability Check und technische Briefingunterlagen) lud die Parlamentsdirektion diese drei Unternehmen im Dezember 2008 zur Präsentation ihrer Vorschläge ein, wobei die Qualität der Präsentation mit 70 % und der Preis mit 30 % bewertet wurden. Die Kommission ermittelte aufgrund der qualitativen Kriterien einen eindeutigen Sieger. Der angebotene Preis lag bei 71.808 EUR (59.840 EUR exkl. USt). Der Vorschlag der Kommission wurde durch die Präsidentin des Nationalrats im Dezember 2008 genehmigt.

Im Jänner 2009 erfolgte der Projektstart, bis März wurde ein Grobkonzept, anschließend ein Feinkonzept erarbeitet. Der Vertragstext wurde erst im Juni 2009 durch die zuständige Parlamentsvizedirektorin unterzeichnet.

- 13.2** Die Auswahl des Bestbieters durch die Kommission der Parlamentsdirektion beruhte auf nachvollziehbaren Kriterien und war gut dokumentiert.

Die Vergabe des Basispakets erfolgte gemäß § 38 Abs. 2 Z 2 BVergG 2006 in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung. Dieses Verfahren war entsprechend der damaligen Rechtslage nur dann zulässig, wenn der geschätzte Auftragswert den Betrag von 60.000 EUR (exkl. USt) nicht erreichte.⁷

Der RH bemängelte die der Vergabe zugrunde liegende Kostenschätzung. Eine korrekte Schätzung hätte zunächst nach den vergaberechtlichen Bestimmungen des § 13 Abs. 2 BVergG 2006 jedenfalls auch die

⁷ Seit 30. April 2009: 100.000 EUR (BGBl. II Nr. 125/2009).

Abschlagszahlung an die nicht beauftragten Bieter im Gesamtausmaß von 5.000 EUR miteinbeziehen müssen. Dies hätte einen Auftragswert von 50.000 EUR bis 65.000 EUR (jeweils exkl. USt) ergeben.

Nachdem ein Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung im vorliegenden Fall nur bis zu einem geschätzten Auftragswert von 60.000 EUR (exkl. USt) zulässig war, wäre nach Ansicht des RH eine genauere Prüfung des voraussichtlichen Auftragswerts mit einer detaillierten Kalkulation erforderlich gewesen. Bei der letztlich zugeschlagenen Auftragssumme hätte das Vergabeverfahren in der gewählten Form nicht durchgeführt werden dürfen. Insbesondere auch im Hinblick auf die in weiterer Folge erteilten Zusatzaufträge (vgl. TZ 14) mit einer Verdreifachung des ursprünglichen Auftragsvolumens gegenüber dem Basispaket war die Vorgangsweise nicht vergaberechtskonform. Statt eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung wäre jedenfalls ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung durchzuführen gewesen.

Die Ausschreibungsunterlagen boten eine umfangreiche Beschreibung, berücksichtigten die vorhandenen Voraussetzungen für die Umsetzung aber nicht so umfassend, dass Zusatzaufträge vermieden werden konnten.

Der RH beanstandete weiters den verspäteten Abschluss des schriftlichen Vertrags mit dem Auftragnehmer. Er empfahl, Verträge künftig vor dem Beginn der Leistungserbringung schriftlich abzuschließen.

13.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei schon jetzt der schriftliche Abschluss von Verträgen vor Beginn der Leistungserbringung der Regelfall, die gegenständliche Empfehlung des RH beziehe sich auf einen Ausnahmefall. Dieser Empfehlung werde künftig umso besser entsprochen werden können, als derartige Vorhaben in Projektform abgewickelt würden.*

Zusatzaufträge an
das Medienkommuni-
kationsunternehmen

14.1 Für die erfolgreiche und zeitgerechte Realisierung des Web Relaunch-Konzepts vergab die Parlamentsdirektion über das Basispaket hinaus mehrere Zusatzaufträge in Höhe von insgesamt rd. 148.000 EUR an das Medienkommunikationsunternehmen. Diese betrafen im Basispaket nicht enthaltene zusätzliche Workshops mit der EDV-Abteilung zur Gewährleistung der Umsetzbarkeit des Projekts, die Skalierbarkeit der Website (Anpassung an verschiedene Browser), die Einbindung von Applikationen (interne Datenbanken), die Programmierung einer Lightbox (für die Anzeige der Fotos) sowie die Personalisierung der Website (Möglichkeit, unter verschiedenen Menüpunkten seine eigene Index-

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

seite für Parlament aktiv auszuwählen). Ein Teil dieser Folgeaufträge umfasste auch Leistungen im Zusammenhang mit der Einführung des CMS, wie redaktionelle Schulungen, Unterstützung bei der Endredaktion der Webseiteninhalte oder die Erstellung eines Redaktionsguides (Nachschlagewerk für die Webredakteure bei der Datenerfassung)⁸.

Die Vergaben erfolgten im Zeitraum April 2009 bis Jänner 2010 als Direktvergaben an das Medienkommunikationsunternehmen im Rahmen von Einzelbeauftragungen. Diese wurden teilweise schriftlich, teilweise per Mail durch die zuständigen Abteilungsleiter erteilt und durch den Parlamentsdirektor, den Parlamentsvizedirektor oder den zuständigen Dienstleiter genehmigt.

Die Parlamentsdirektion begründete die Folgebeauftragungen damit, dass sich im Laufe der Umsetzung die Notwendigkeit des Zukaufs weiterer Leistungen, für die externes Know-how erforderlich war, ergeben habe und dass diese Punkte zum Zeitpunkt der Vergabe im Dezember 2008 nicht vorhersehbar gewesen waren. Direktvergaben seien im Hinblick auf die Betragshöhe zulässig gewesen.⁹

- 14.2** Um den Web Relaunch rechtzeitig zu realisieren, musste die Parlamentsdirektion zusätzliches externes Know-how und weitere Dienstleistungen beim Auftragnehmer des Basispakets zukaufen. Die genannten Leistungen zielten darauf ab, die Fertigstellung des neuen Webauftritts in der Form der Präsentation vom 23. September 2010 sicherzustellen. Die diversen Aufträge standen somit in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang und hätten daher nicht einzeln, sondern gemeinsam vergeben und die Auftragswerte der einzelnen Vergaben zusammengerechnet werden müssen.

Das Vergaberecht geht bei der Planung der Vergabe von einem umsichtigen öffentlichen Auftraggeber aus, der die Schätzung der Anschaffungskosten nach sorgfältiger Prüfung des relevanten Marktsegments und aller Auftragserfordernisse vornimmt. Aufgrund der mangelhaften Projektorganisation wurde diesem Erfordernis nicht ausreichend entsprochen. Die Zusatzaufträge haben den Wert des Erstauftrags erheblich überschritten. Da nach Ansicht des RH zumindest einzelne Zusatzaufträge bei genauer Analyse bereits im Vergabezeitpunkt des Erstauftrags vorhersehbar gewesen wären, hätte die Parlamentsdirektion diese Aufträge mit dem Erstauftrag über das Redesign zusammen vergeben und wegen Überschreitung der Betragsgrenze

⁸ In dem „Redaktionsguide“ dokumentierte das Medienkommunikationsunternehmen Konzept und Design der neuen Parlamentswebsite und bot darin Anleitungen und Hilfestellungen zur Contentfassung für die Webredakteure der Parlamentsdirektion.

⁹ Bis 100.000 EUR seit dem Inkrafttreten der Schwellenwerte-Verordnung am 30. April 2009.

statt des Verhandlungsverfahrens ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung bzw. der Direktvergaben ein Vergabeverfahren mit vorheriger Bekanntmachung wählen müssen (vgl. TZ 13).

Contentterfassung

15.1 Ein weiteres Angebot des mit dem Redesign beauftragten Medienkommunikationsunternehmens zur Unterstützung bei der inhaltlichen Erfassung von rd. 1.000 Dokumenten im CMS lehnte die Parlamentsdirektion aus finanziellen Gründen ab und betraute statt dessen Studenten (Praktikanten) als freie Dienstnehmer befristet mit dieser Aufgabe. Weil die Datenerfassung komplexer als ursprünglich angenommen war und zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen erfolgten, ergab sich ein erhöhter Personalbedarf, der u.a. eine mehrfache Verlängerung der befristeten Verträge erforderlich machte. Die Gesamtausgaben für die freien Dienstnehmer betrugen insgesamt rd. 39.400 EUR.

15.2 Die befristete Aufnahme von Praktikanten war trotz der erforderlichen mehrfachen Verlängerung der befristeten Verträge die zweckmäßigere und wirtschaftlichere Alternative, weil eine zeitgerechte Datenerfassung andernfalls nicht möglich gewesen wäre und die Kosten deutlich unter dem Angebot des Medienkommunikationsunternehmens lagen.

Die Beschäftigung von Praktikanten ist dem Bereich des Arbeitsrechts zuzurechnen, die Beauftragung unterlag daher nicht dem Vergaberecht.

Volltext-Suchsystem

16.1 Im Rahmen des Web Relaunchs erfolgte die Beschaffung eines neuen Volltext-Suchsystems. Als ein Entscheidungskriterium zog die EDV-Abteilung dafür die Gesamtkostenbelastung verschiedener Systeme in einem Zeitraum von vier Jahren heran. Nach umfassender Evaluierung und umfangreichen technischen Tests entschied sich die Parlamentsdirektion für jenes Produkt, dessen Beschaffung auch der strategische und der operative EDV-Controller empfahlen und als zweckmäßig beurteilten.

Für die Lizenzkosten (einschließlich eines einjährigen Wartungsvertrags) für den Betrieb des Volltext-Suchsystems und die erforderlichen Hardwareinvestitionen für die Produktions- und Testserver wurden Ausgaben von insgesamt rd. 193.000 EUR getätigt. Diese Produkte und Leistungen beschaffte die Parlamentsdirektion aufgrund von Verträgen der Bundesbeschaffung GmbH (BBG). Zur Installation, Konfiguration und Inbetriebnahme des Volltext-Suchsystems sowie zur Einschulung bezog die Parlamentsdirektion darüber hinaus Dienstleistungen des Lieferanten im Wert von insgesamt rd. 74.000 EUR.

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

16.2 Die Beschaffung des neuen Volltext-Suchsystems erachtete der RH als notwendig. Die Hardware und die benötigten Lizenzen wurden über einen BBG-Rahmenvertrag bezogen. Diese Beschaffungen unterlagen nicht dem Vergaberecht, weil die entsprechenden Verträge bereits im Rahmen eines Vergabeverfahrens abgeschlossen wurden und die Preisangemessenheit dadurch gegeben war. Die erheblichen zusätzlich beauftragten Dienstleistungen des Lieferanten wurden mit den spezifischen technischen Erfordernissen des Parlaments begründet. Da die Einzelbeauftragung den Betrag von 100.000 EUR nicht erreichte, war eine Direktvergabe zulässig.

Sonstige Leistungen

17.1 Sonstige Leistungen beschaffte die Parlamentsdirektion insbesondere im Zusammenhang mit der Vorbereitung bzw. der Präsentation des neuen Webauftritts.

(1) Zur Vorbereitung des Web Relaunchs beauftragte die Parlamentsdirektion eine Studie zur Evaluierung von elf CMS mit einem Auftragsvolumen von 20.400 EUR und eine Usability Studie im Auftragswert von 18.050 EUR.

Ein externer Kommunikationsberater, der bereits 2005 bei der Entwicklung eines neuen Logos für die Parlamentsdirektion tätig gewesen war, unterstützte diese bei der Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens. Für die Auswertung der Ergebnisse der Usability Studie und die Unterstützung bei der Auswahl einer Agentur sowie der Auftragsvergabe stellte dieser 8.400 EUR in Rechnung.

(2) Weitere Aufträge in Höhe von insgesamt rd. 27.600 EUR betrafen die Englischübersetzung sowie weitere EDV- und Schulungsleistungen im Zusammenhang mit dem Web Relaunch.

Der bereits beim Vergabeverfahren einbezogene externe Kommunikationsberater wurde auch mit Leistungen im Zusammenhang mit der Präsentation des neuen Webportals beauftragt. Für die Produktion von Videos zur Präsentation der Funktionen des neuen Webportals sowie weitere damit im Zusammenhang stehende Ausgaben (z.B. Ausarbeitung des Konzepts für die Launchkampagne, Veranstaltungsmoderation) erhielt dieser ein Entgelt von insgesamt rd. 32.000 EUR. In Zusammenarbeit mit der Abteilung Digitale Medien und Corporate Design wurde das Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit der Präsentation des Webportals mehrmals überarbeitet. Das ursprünglich sehr umfassende Konzept wurde nur teilweise umgesetzt. Auf Anweisung der Präsidentin des Nationalrats nahm die Parlamentsdirektion aus Kostengründen von der Durchführung

einer zweiwöchigen Online-Kampagne und von Werbegeschenken (z.B. Kugelschreiber) Abstand.

Die Durchführung eines Security Checks für das neue Webportal beurteilten die beiden EDV-Controller als notwendig und zielführend, weil damit dringend erforderliche Maßnahmen im Bereich der Security-Anforderungen umgesetzt wurden. Die dafür erforderlichen Kosten von rd. 20.100 EUR erachtete der operative EDV-Controller als günstig.

17.2 (1) Die genannten Aufträge erfolgten im Rahmen von Einzelbeauftragungen durch Direktvergaben im Zeitraum Juni 2008 bis September 2010. Jene Aufträge, die vor Einleitung des Vergabeverfahrens vergeben wurden und der Vorbereitung der Beschaffung dienten, waren den Gesamtkosten des Vergabeverfahrens nicht zuzurechnen und daher vergaberechtlich unproblematisch.

(2) Da auch der Auftragswert der übrigen Einzelbeauftragungen in keinem Fall die Betragsgrenze von 100.000 EUR erreichte, war eine Direktvergabe grundsätzlich zulässig. Bei einer strikt projektbezogenen Gesamtbetrachtung hätten allerdings auch jene sonstigen Leistungen, die der Fertigstellung des Web Relaunch dienten, in die Gesamtkostenschätzung miteinbezogen werden müssen.

Bei der Erstellung des Präsentationskonzepts hätte eine genauere vorgängige Maßnahmenplanung einen geringeren Auftragsumfang und damit eine Kostensenkung ermöglicht. Der RH empfahl daher, bei vergleichbaren Konzepterstellung von vornherein den Umfang und den Kostenrahmen der beabsichtigten Maßnahmen möglichst genau festzulegen.

17.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion sei der ursprünglich geplante Umfang der Kommunikationsmaßnahmen für den Start des Web Relaunchs aus Kostengründen beträchtlich reduziert worden. Künftig würden auch die Kosten für Präsentationsmaßnahmen in die Projektkosten mit einbezogen werden.*

EDV-Dienstleistungsverträge

Erbringung der EDV-Leistungen in der Parlamentsdirektion

18 Für die technische Umsetzung des Web Relaunchs nutzte die Parlamentsdirektion die bestehenden EDV-Dienstleistungsverträge. Aufgrund einer aus den 1990er Jahren stammenden Grundsatzentscheidung wurden die für EDV-Leistungen erforderlichen Personalressourcen primär nicht über parlamentsinterne Planstellen, sondern über externe EDV-Dienstleister bereitgestellt. Die Abteilung EDV verfügte bis zum

EDV-Dienstleistungsverträge

Jahr 2003 über vier und ab 2003 über sieben Planstellen und wurde daher laufend durch einen hohen Fremdpersonaleinsatz unterstützt.

Auf Basis unbefristeter Dienstleistungsverträge mit fünf Unternehmen (vier für Entwicklungstätigkeiten, eines für den Support) waren zuletzt insgesamt rd. 25 großteils langjährig für die Parlamentsdirektion tätige externe EDV-Fachkräfte mit Programmierfähigkeiten, Wartung, Schulung und Anwendersupport befasst. Der Bedarf an EDV-Entwicklungskapazitäten war wesentlich durch den hohen Anteil an den speziellen Erfordernissen des Parlaments angepassten Eigenentwicklungen mitbedingt.

Vertragsgestaltung und Entgelte

19.1 Die Parlamentsdirektion beschäftigte zunächst nur ein Unternehmen mit EDV-Dienstleistungen, das ab 1990 mehrfach im Rahmen von Ausschreibungen als Bestbieter ermittelt wurde. Die vier weiteren Unternehmen waren ursprünglich als Subunternehmer dieses Auftragnehmers tätig oder arbeiteten früher als Mitarbeiter von Auftragnehmern und wurden dann aufgrund ihres Know-hows als selbstständige EDV-Dienstleistungsunternehmen von der Parlamentsdirektion als EDV-Entwickler weiterbeschäftigt oder mit der Durchführung des EDV-Supports beauftragt.

Die entsprechenden Verträge sahen vor, dass die Unternehmen qualifiziertes EDV-Personal zur Weiterentwicklung von Programmen sowie für Support- und Schulungstätigkeiten zur Verfügung stellten. Dieses Personal war in die EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion integriert und erhielt die jeweiligen fachlichen Einzelaufträge für seine Tätigkeiten von den zuständigen Mitarbeitern der Parlamentsdirektion. Die Arbeitsleistung wurde in der Parlamentsdirektion auf parlamentseigenen EDV-Geräten erbracht.

Die Verträge legten ein pauschales Vertragsentgelt und die dafür jährlich zu erbringenden Personentage fest. Die Parlamentsdirektion leistete jeweils halbjährliche bzw. in einem Fall monatliche Vorauszahlungen, die Personentage wurden mit den beauftragten Unternehmen insofern flexibel abgerechnet, als Verschiebungen bei den Jahreskontingenten erfolgen konnten.

Die EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion nahm auf Empfehlung des operativen Controllers im Mai 2009 Verhandlungen mit den EDV-Dienstleistern auf, um die Tagsätze angesichts der Wirtschaftskrise an marktkonforme Werte anzupassen. Im Rahmen dieser Verhandlungen wurden die EDV-Dienstleister aufgefordert, ein Angebot über reduzierte Tagsätze zu legen, weil andernfalls die Leistungen neu ausge-

schrieben werden müssten. Die Parlamentsdirektion einigte sich mit vier EDV–Dienstleistern auf jährliche Mehrleistungen, die eine Reduktion der Tagsätze um 20 % bewirkten. Dabei wurde jedoch nicht der insgesamt zu bezahlende Betrag verringert, sondern die Dienstleister verpflichteten sich zu zusätzlichen Leistungen für das gleiche Vertragsentgelt. In einem Fall wurde die jährliche Inflationsanpassung so lange ausgesetzt, bis sie insgesamt die Höhe von 10 % erreichte, und eine jährliche Mehrleistung von 50 PT bei gleichbleibenden Gesamtkosten vereinbart.

Nach der Neuverhandlung 2009 standen der Parlamentsdirektion aus den fünf EDV–Dienstleistungsverträgen¹⁰ für ein Gesamtentgelt von rd. 2.811.000 EUR insgesamt rd. 4.161 PT zur Verfügung:

Tabelle 3: EDV–Dienstleistungsverträge 2009			
	Personentage	Entgelt 2009	Tagsätze je nach Qualifikation
	Anzahl	in EUR	
Unternehmen A	984,0	984.683	872 bis 1.128
Unternehmen B	482,5	355.471	677 bis 846
Unternehmen C	384,0	324.987	846
Unternehmen D	132,0	116.963	886
Zwischensumme Entwicklung	1.982,5	1.782.104	Ø 899
Unternehmen E	2.178,0	1.029.345	473
Gesamtsumme	4.160,5	2.811.449	

Quellen: Parlamentsdirektion; Berechnungen des RH

Die vier Verträge für die Softwareentwicklung sahen 2009 insgesamt 1.982,5 PT mit Gesamtkosten von rd. 1.782.000 EUR vor. Die Tagsätze waren unterschiedlich und teilweise nach Qualifikationen unterteilt. Im Schnitt lagen diese bei rd. 899 EUR. In der Einarbeitungsphase kam ein reduzierter Satz zur Anwendung. Im Vertrag mit dem für den EDV–Support (insbesondere die Betreuung von Laptops und PCs) beschäftigten Dienstleistungsunternehmen wurde ein Gesamtentgelt von rd. 1.029.000 EUR vereinbart, wofür sich dieses zur Bereitstellung von 2.178 PT¹¹ zu einem Tagsatz von rd. 473 EUR verpflichtete.

¹⁰ Neben den angeführten EDV–Dienstleistungsverträgen waren die betreffenden Unternehmen teilweise noch im Rahmen von Wartungsverträgen für diverse EDV–Applikationen für die Parlamentsdirektion tätig.

¹¹ Konkret wurden 2.128 PT zum Satz von 483 EUR plus 50 Gratistage vereinbart.

19.2 Der RH anerkannte grundsätzlich, dass die Parlamentsdirektion bestrebt war, ein bereits seit Jahren bestehendes und funktionierendes System von EDV–Serviceleistungen für die Parlamentarier und den internen Dienstbetrieb aufrecht zu erhalten. Die Reduktion der Tagsätze im Jahr 2009 diene dazu, entsprechend dem diesbezüglichen vergaberechtlichen Grundsatz die Angemessenheit und Marktkonformität der Preise sicherzustellen.

Die bereits in die 1990er Jahre zurückreichende Grundsatzentscheidung der vorrangigen Beauftragung von EDV–Dienstleistungsunternehmen bewirkte jedoch einen für Bundesverwaltungsstellen unüblich hohen Anteil an Fremdpersonal. Wegen des hohen Integrationsgrads vernetzter Eigenentwicklungen in die EDV–Systeme und der besonderen Betonung von Kenntnissen der parlamentsspezifischen Geschäftsprozesse und Strukturen sowie von Geheimhaltungsinteressen war die Parlamentsdirektion sehr um langjährige personelle Kontinuität bei den bereitgestellten externen EDV–Mitarbeitern bemüht, die daher teilweise auch nach einem Unternehmenswechsel weiterbeschäftigt wurden.

Da auch die Jahreskapazitäten nur sehr eingeschränkt an aktuelle Bedarfslagen angepasst, sondern die Arbeitsplanung auf vorhandene Ressourcen ausgerichtet wurde, nutzte die Parlamentsdirektion den mit einem Zukauf von externen Leistungen grundsätzlich verbundenen Vorteil von stärkerer Flexibilität bisher wenig. Auch in den Nachverhandlungen 2009 wurde keine Reduktion des Gesamtentgelts oder Personalumschichtungen vereinbart, sondern eine Kapazitätsausweitung, um neue Know–how–Erfordernisse (insbesondere Java–Programmierkenntnisse) abzudecken.

Nach Ansicht des RH entsprach die gewählte Vorgangsweise in Verbindung mit dem hohen Eigenentwicklungsanteil nur eingeschränkt den Wirtschaftlichkeitserfordernissen. Unter Berücksichtigung der gemäß dem strategischen EDV–Controllingkonzept zu gewährleistenden personellen Kontinuität eines Kernteams empfahl der RH die Prüfung von Maßnahmen zur Kostensenkung. Er wies dabei auf folgende Möglichkeiten hin:

- Kosten könnten durch das Insourcing von permanenten Aufgaben oder (noch zu definierenden) Kernaufgaben gesenkt werden. Je nach Tätigkeit und Qualifikation verursachen die externen Kräfte bei 210 PT jährliche Kosten zwischen rd. 99.300 EUR (Support–Tätigkeit) und rd. 188.800 EUR (Durchschnittssatz Entwicklungsleistungen). Für parlamentsinterne Mitarbeiter ist von jährlichen durchschnittlichen Personalkosten zwischen rd. 47.500 EUR bzw. rd. 60.800 EUR (Support–Tätigkeit) und zwischen rd. 69.200 EUR

und rd. 90.900 EUR (Entwicklungsleistungen) auszugehen.¹² Auch unter Berücksichtigung künftiger Sozialausgaben für Bundesbedienstete spricht die bedeutende Kostendifferenz in permanenten Aufgabenbereichen für eine verstärkte Aufgabenerledigung durch interne Mitarbeiter.

- Für jene Leistungen, die auch zukünftig wirtschaftlicher durch Fremdvergaben bzw. Werkverträge abgedeckt werden können, sollten die EDV–Dienstleistungsverträge im Hinblick auf das bereitgestellte Personal und die Leistungsabrufe flexibler gestaltet werden, um unterschiedliche Know-how-Erfordernisse oder Bedarfsschwankungen besser berücksichtigen zu können.
- Bei EDV–Entwicklungen sollten klare Schnittstellen definiert und eine sorgfältige Dokumentation vorgenommen werden. Dies würde die Entscheidungsmöglichkeiten über Fremdvergaben erhöhen, die Abhängigkeit von einzelnen Auftragnehmern reduzieren und den möglicherweise kostengünstigeren Einsatz von Standardprodukten für abgrenzbare Teilleistungen anstelle von Eigenentwicklungen erleichtern.
- Zur Nutzung der Vorteile aus technologischen Weiterentwicklungen sollte laufend der Einsatz moderner und/oder kostensparender Softwaretechnologien geprüft werden.
- Die in den einzelnen Bereichen erforderlichen Servicelevels für EDV–Leistungen (z.B. Responsezeiten bei Fehlermeldungen, zeitliche Erreichbarkeit) sollten unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus allfälligen Einschränkungen der Verfügbarkeit wegen der Zusatzbelastungen im Zeitraum des Web Relaunchs evaluiert werden.

19.3 Die Parlamentsdirektion gab zu den Vorschlägen des RH zur Kostensenkung folgende Stellungnahme ab:

(1) Mit den EDV–Controllern würden derzeit Kernbereiche definiert, in welchen Personal dauerhaft beschäftigt sein soll/kann. Für diese Bereiche würden im Anschluss Kostenvergleiche zwischen externem und internem Personal angestellt werden. Die seinerzeitige Entscheidung, EDV–Dienstleistungen möglichst outzusourcen, sollte vor allem Anpassungen bei veränderten Anforderungen ermöglichen. Dieses Sys-

¹² Werte für entsprechend qualifizierte Mitarbeiter 2009 gemäß den Richtwerten für die Durchschnittspersonalausgaben/-Kosten, Verordnung BGBl. II Nr. 126/2010: Vergleichswert für Support-Tätigkeiten Sondervertrag SV 6 (VB–A–Fachdienst) bzw. SV 4 (VB–A–Gehobener Dienst 3), Vergleichswert für Entwicklungsleistungen SV 3 (VB–A–Gehobener Dienst 1) bzw. SV 2 (VB–A–Höherer Dienst 3).

tem habe sich auch bewährt, weil die Auftragnehmer ständig für entsprechend qualifiziertes neues Personal sorgen müssen. Ein Insourcing von EDV-Leistungen stoße auch wegen der erforderlichen zusätzlichen Planstellen an Grenzen.

(2) Die EDV-Dienstleistungsverträge seien erst im Jahr 2009 neu verhandelt worden, um weiterhin marktkonforme Preise gewährleisten zu können. Die Parlamentsdirektion werde weiterhin die Verträge mit externen EDV-Dienstleistern einer ständigen Bedarfs- und Effizienzkontrolle unterziehen. Eine weitergehende Flexibilisierung der Verträge werde jedenfalls auf die Kosten-Nutzen-Relevanz zu prüfen sein.

(3) Die Definition von klaren Schnittstellen werde bereits jetzt entsprechend forciert. Teilweise stehe dieses Bestreben jedoch im Widerspruch zu der Vielzahl an hoch priorisierten, neuen Vorhaben und der damit verbundenen Erwartungshaltung eines raschen Entwicklungsabschlusses.

Die Dokumentationsaufgaben würden künftig stärker gewichtet. Dies werde es leichter ermöglichen, Teilausschreibungen einzelner Vorhaben/Projekte durchzuführen und dadurch die Wirtschaftlichkeit zu stärken bzw. die Abhängigkeit von einzelnen Auftragnehmern zu minimieren.

(4) Die EDV-Abteilung sei – wie schon bisher – bemüht, den Einsatz moderner und kostensparender Technologien zu forcieren und einer laufenden Überprüfung zu unterwerfen.

(5) Auch das Ausmaß der Servicelevel für EDV-Leistungen werde einer ständigen Evaluierung unterzogen. Diese seien aus Kostengründen im Gegensatz zu 7 x 24 Stunden Response-Verträgen schon jetzt – zumindest zeitlich – restriktiv gehalten und an das Plenar- und Ausschussgeschehen angepasst.

- 19.4** Der RH entgegnete, dass insbesondere im Bereich der EDV-Dienstleistungsverträge durch Selbsterbringung von Leistungen, vermehrten Wettbewerb und höhere Flexibilität noch beträchtliches Einsparungspotenzial bestand. Gerade die genannten Anpassungsmöglichkeiten an veränderte Anforderungen wurden kaum genutzt.

Vergabe- und gewerberechtliche Aspekte der Art der Dienstleistung

20.1 Vier der fünf EDV–Dienstleistungsverträge waren ursprünglich befristet und mussten jährlich erneuert werden. Dabei verhandelte die zuständige Abteilung die Verträge mit den jeweiligen Vertragspartnern ohne Einholung von Vergleichsangeboten und ohne Bekanntmachung neu.

Seit 1997 regelte das Vergaberecht die Beschaffung von Dienstleistungen, wobei das BVergG zwischen prioritären und nicht–prioritären Dienstleistungen differenzierte. Für die Vergabe von Leistungen der erstgenannten Kategorie galt das Vergaberecht in vollem Umfang, für die Vergabe von Leistungen der zweitgenannten Kategorie nur teilweise (Regelungen betreffend den Geltungsbereich, den Rechtsschutz und die Bekanntmachungen).

Der von der EDV–Abteilung befasste Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftliche Dienst vertrat die Ansicht, dass es sich bei den Leistungen der vier EDV–Unternehmen nicht um Leistungen der Datenverarbeitung (eine prioritäre Dienstleistung), sondern um Leistungen der Personalüberlassung (eine nicht–prioritäre Dienstleistung) handle, weil die Zurverfügungstellung von qualifiziertem Personal aufgrund vereinbarter Auftragspläne für eine bestimmte Zeit im Vordergrund stehe und das Risiko der Nichterfüllung beim Auftraggeber liege. Die Leistung könne daher im Verhandlungsverfahren ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung vergeben werden. Eine Überprüfung, inwieweit die EDV–Dienstleister nicht nur über eine Gewerbeberechtigung für EDV–Dienstleistungen, sondern auch über eine Gewerbeberechtigung zur Personalüberlassung verfügten, erfolgte nicht.

20.2 Die Qualifikation der Tätigkeit als Personalüberlassung nahm die Parlamentsdirektion im Hinblick auf das Vergaberecht vor. Bei allen Auftragnehmern wäre jedoch auch auf die entsprechende Gewerbeberechtigung zu achten, weil das freie Gewerbe des EDV–Dienstleisters nach Ansicht des RH das Recht zur Personalbereitstellung nicht umfasste. Der RH empfahl der Parlamentsdirektion daher, zu prüfen, ob die EDV–Dienstleister auch über eine für die Personalüberlassung erforderliche Gewerbeberechtigung verfügten und diese gegebenenfalls nachzufordern.

20.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion habe diese die entsprechende Gewerbeberechtigung von den betroffenen EDV–Unternehmen bereits nachgefordert.*

EDV-Dienstleistungsverträge

Vergaberechtliche Aspekte der Umwandlung der befristeten in unbefristete Verträge im Jahr 2005

21.1 Anfang 2005 traten die vier EDV-Entwicklungsunternehmen an die EDV-Abteilung der Parlamentsdirektion mit dem Wunsch heran, die bis März 2005 befristeten Verträge wegen der besseren Kalkulierbarkeit der Leistungen und der personellen Kontinuität durch unbefristete Verträge zu ersetzen.

Der von der EDV-Abteilung befasste Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftliche Dienst wies auf die Änderung der Rechtslage im Jahr 2002 hin, derzufolge auch die Vergabe nicht-prioritärer Dienstleistungen im Oberschwellenbereich den Verfahrensbestimmungen unterlag. Leistungen konnten demnach entsprechend einer Ausnahmebestimmung im BVergG 2002¹³ nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – z.B. Ausführungsmöglichkeit aus technischen oder künstlerischen Gründen nur durch einen bestimmten Auftraggeber – im Wege von Verhandlungsverfahren ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung vergeben werden. Das mit dem Abschluss mitbefasste BMF wies darauf hin, dass bei der Prüfung dieses Ausnahmetatbestands ein besonders strenger Maßstab anzulegen sei.

Die EDV-Abteilung sah die Anwendbarkeit der angeführten Ausnahmebestimmung des § 25 Abs. 6 Z 2 BVergG 2002 als gerechtfertigt an, weil die betreffenden Leistungen aus technischen Gründen nur von den bisherigen Vertragspartnern ausgeführt werden könnten. Das Know-how der zu beauftragenden Unternehmen sei zwar theoretisch von anderen Unternehmen erlernbar, praktisch sei aber die Übergangsphase aus technischen Gründen für den Parlamentsbetrieb nicht verkraftbar.

Nach Verhandlungen zwischen der EDV-Abteilung und den vier betroffenen Unternehmen erfolgte der Abschluss der unbefristeten Verträge im April 2005. Die geschätzten Jahresgesamtkosten für die vier EDV-Dienstleistungsverträge betrugen für das Jahr 2005 rd. 1,35 Mill. EUR (exkl. USt).¹⁴ Im Jahr 2009 erfolgte angesichts der Wirtschaftskrise auf Empfehlung des operativen Controllers in Nachverhandlungen eine Anpassung um 20 % (durch die Erbringung von zeitlichen Mehrleistungen) bzw. um 10 % (durch Aussetzung der Inflationsanpassung) beim Vertrag über den EDV-Support (vgl. TZ 19).

21.2 Aus rechtlicher Sicht ist die Umwandlung eines befristeten in einen unbefristeten Vertrag als neuerliche Vergabe anzusehen. Für unbefristete Verträge errechnete sich gemäß § 14 Abs. 3 Z 2 BVergG 2002 der geschätzte Auftragswert aufgrund des 48-Fachen der monatlichen

¹³ § 25 Abs. 6 BVergG 2002

¹⁴ Das Entgelt für die vier EDV-Dienstleistungsverträge für die EDV-Entwicklung im Jahr 2009 betrug rd. 1,78 Mill. EUR (vgl. TZ 19), wobei dies das Bruttoentgelt (inkl. USt) nach den jährlich erfolgten Indexanpassungen darstellte.

Zahlung (= vierfaches Jahresentgelt). Bei einem so ermittelten kumulierten geschätzten Auftragswert von rd. 5,39 Mill. EUR (exkl. USt) war diese Vergabe daher im Oberschwellenbereich grundsätzlich im Wege eines offenen Verfahrens oder eines nicht offenen Verfahrens mit vorheriger Bekanntmachung durchzuführen.

Die Vergabe im Wege eines Verhandlungsverfahrens ohne Bekanntmachung wurde mit der technischen Unmöglichkeit eines Wechsels der Auftragnehmer begründet.

Die betreffende Regelung in § 25 Abs. 6 Z 2 BVergG 2002 war als Ausnahmebestimmung anzusehen, deren Voraussetzungen entsprechend streng zu prüfen waren. Bei der technischen Unmöglichkeit der Vergabe an einen anderen Auftragnehmer muss es sich um unüberwindliche Schwierigkeiten handeln. Die betreffende Bestimmung soll zudem insbesondere Monopolsituationen auf Bieterseite Rechnung tragen.

Nach Ansicht des RH lagen bei der Umwandlung der vier befristeten in unbefristete Verträge im Jahr 2005 diese strengen Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmebestimmung nicht vor, weil die Leistung selbst grundsätzlich auch von anderen Unternehmen erbracht hätte werden können. Er verwies dabei auf den Umstand, dass die vier Unternehmen auch untereinander in Konkurrenz treten konnten und eine Monopolsituation daher nicht vorlag.

Der RH anerkannte jedoch, dass ein gleichzeitiger Wechsel aller EDV–Dienstleister für die Parlamentsdirektion mit gravierenden Folgen für die Aufrechterhaltung des EDV–Betriebs verbunden wäre. Er empfahl daher nur eine schrittweise Umsetzung der von ihm zur Kostensenkung vorgeschlagenen Maßnahmen. Bei Neuvergaben wäre dabei ein entsprechender Wettbewerb sicherzustellen.

Periodische Neuvergaben könnten zudem innovative Lösungen aufzeigen, Abhängigkeiten von einzelnen Auftragnehmern reduzieren und die Preisangemessenheit der Leistungen sicherstellen. Der RH räumt dazu jedoch ein, dass durch den Abschluss der EDV–Dienstleistungsverträge mit mehreren Unternehmen, zwischen denen zumindest ein eingeschränktes Konkurrenzverhältnis bestand, die Abhängigkeiten reduziert werden konnten. Die Tätigkeit der EDV–Controller war zudem ein notwendiges Korrektiv und beinhaltete eine Kosten– und Preisangemessenheitskontrolle. Die dadurch erzielten Mehrleistungen bzw. Reduktionen der Tagsätze, die vergaberechtlich zulässig waren, dienten dem vergaberechtlichen Grundsatz der Auftragsvergabe zu angemessenen Preisen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Komplexe und kostenintensive Vorhaben, die ein Zusammenwirken mehrerer Organisationseinheiten notwendig machen und neuartige oder einmalige Materien betreffen, sollten in Projektform mit einem gezielten Einsatz von Projektmanagementinstrumenten (vor allem einheitliche Projektleitung, Gesamtkostenschätzung, Kostenüberwachung und Terminplanung) abgewickelt werden. (TZ 6)

(2) Bei zukünftigen Vorhaben dieser Art sollte eine umfassende Planung vorgenommen werden, um spätere Zusatzaufträge, Mehraufwendungen oder Zeitverzögerungen zu vermeiden. (TZ 7)

(3) Durch eine Ressourcenerfassung sollten alle internen Personalressourcen Aufgaben und Projekten zugeordnet werden, um Controllingauswertungen zu ermöglichen. (TZ 11)

(4) Verträge sollten künftig vor dem Beginn der Leistungserbringung schriftlich abgeschlossen werden. (TZ 13)

(5) Bei der Erbringung der EDV-Dienstleistungen sollten insbesondere nachfolgende Maßnahmen zur Kostensenkung überprüft und schrittweise umgesetzt werden: (TZ 19)

- Kostenvergleich und Insourcing von permanenten Aufgaben oder (noch zu definierenden) Kernaufgaben;
- Flexiblere Gestaltung der EDV-Dienstleistungsverträge im Hinblick auf das bereitgestellte Personal und die Leistungsabrufe;
- Definition von klaren Schnittstellen und sorgfältige Dokumentation bei EDV-Entwicklungen, um die Entscheidungsmöglichkeiten über Fremdvergaben unter Wettbewerbsbedingungen zu erhöhen, Abhängigkeiten von einzelnen Auftragnehmern zu reduzieren und den Einsatz von Standardprodukten zu erleichtern;
- Laufende Prüfung des Einsatzes moderner und/oder kostensparender Softwaretechnologien;
- Evaluierung der in den einzelnen Bereichen erforderlichen Servicelevels für EDV-Leistungen unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der eingeschränkten Verfügbarkeit im Zeitraum des Web Relaunchs.

(6) Die Parlamentsdirektion sollte prüfen, ob die EDV-Dienstleister auch über eine für die Personalüberlassung erforderliche Gewerbeberechtigung verfügten und diese gegebenenfalls nachfordern. (TZ 20)

(7) Für die externen EDV-Supportleistungen wäre vom beauftragten EDV-Dienstleistungsunternehmen ein Leistungsnachweis mit projektbezogener Zuordnung der aufgewendeten Ressourcen einzufordern. (TZ 10)

(8) Auf der Basis von Kosten-Nutzen-Überlegungen sollte langfristig ein Ausbau der Internetseiten in Richtung einer aktiven Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Geschehen angestrebt werden. (TZ 8)

(9) Bei mit dem Präsentationskonzept vergleichbaren Konzepterstellung sollte der Umfang und der Kostenrahmen der beabsichtigten Maßnahmen von vornherein möglichst genau festgelegt werden. (TZ 17)

