



**Nachtrag zum
Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes**

1. Jahrgang 2001
Nr. 1

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GesmbH

Herausgegeben:

Wien, im Mai 2002

Abkürzungsverzeichnis**A-E**

Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art	Artikel
ATS	Schilling
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMAGS	für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLF	für Land- und Forstwirtschaft
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLS	für öffentliche Leistung und Sport
BMLV	für Landesverteidigung
BMSG	für soziale Sicherheit und Generationen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw	beziehungsweise
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro

Reihe Bund 2002/1

Abkürzungsverzeichnis**F-Z**

f(f)	(fort) folgend
g	Gramm
GesmbH/	Gesellschaft mit beschränkter
GmbH	Haftung
ha	Hektar
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
mg	Milligramm
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
rd	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
t	Tonne(n)
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
USt	Umsatzsteuer
zB	zum Beispiel
ZI	Zahl

Reihe Bund 2002/1

**Nachtrag zum
Tätigkeitsbericht
des Rechnungshofes
über das Jahr 2000**

VORBEMERKUNGEN**A**

Vorlage an den Nationalrat	1
Darstellung der Prüfungsergebnisse	1

ZUM BESONDEREN TEIL**BKA**

Bundeskanzleramt

Prüfungsergebnis Wiener Zeitung GmbH	3
-----------------------------------------	---

BMF

Bundesministerium für Finanzen

Prüfungsergebnisse	
Umsatzsteuerüberwachung	15
Prüfungsabteilungen Strafsachen	27
Zölle und Agrarzölle:	
Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	33
Bundes-Wertpapieraufsicht	37
BUWOG-Bauen und Wohnen GesmbH	53

BMLV

Bundesministerium für Landesverteidigung

Prüfungsergebnis Munitionslagerung	57
---------------------------------------	----

BMLFUWBundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft

Prüfungsergebnisse	
Siedlungswasserwirtschaft – Evaluierung des Umweltförderungsgesetzes	63
Neuorganisation des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinverbauung	75
Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum	85
Vollzug des Donauschutzübereinkommens	93

BMLS

Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport

Prüfungsergebnis Verwaltungsakademie des Bundes	99
----------------------------------------------------	----

Seite**B**

BMSG	Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen	
	Prüfungsergebnisse	
	Fonds Gesundes Österreich	109
	Unfallversicherungsträger – Aufgaben und Ausgabenstruktur	117
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Prüfungsergebnisse	
	Alkohol und Suchtgift am Steuer:	
	Evaluierung der Vorschriften	127
	Übertragungs–Verordnungen für Eisenbahninfrastrukturvorhaben	135
	Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–AG:	
	Plabutschunnel–Weströhre	151
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	
	Prüfungsergebnisse	
	Ausgliederung des Bundeshochbaues –	
	Bundesimmobiliengesellschaft mbH	173
	Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG:	
	Betriebliche Altersvorsorge	179
	Verbund Pensionskasse AG	187
Anhang	Entscheidungsträger	
	Wiener Zeitung GmbH	197
	Bundes–Wertpapieraufsicht	199
	BUWOG–Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH	200
	Fonds Gesundes Österreich	201
	Österreichische Bundesbahnen	203
	Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–AG	204
	Bundesimmobiliengesellschaft mbH	205
	Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG (Verbundgesellschaft)	206
	Verbund Pensionskasse AG	207

Vorbemerkungen

1

Vorlage an den Nationalrat

Wie bereits in den vergangenen Jahren üblich, legt der RH dem Nationalrat im Nachtrag zum Jahrestätigkeitsbericht Prüfungsergebnisse vor, die zum Redaktionsschluss des Hauptberichtes über das Jahr 2000 (3. September 2001) noch nicht abgeschlossen waren.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung von überprüften Dienststellen und Unternehmungen zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss (7. Jänner 2002) dieses Nachtrages geltenden Zuständigkeitsverteilung, Bezeichnung und Reihung der Bundesministerien.

Der vorliegende Bericht des RH ist nach Vorlage an den Nationalrat über die Homepage des RH <http://www.rechnungshof.gv.at> verfügbar.

2

ZUM BESONDEREN TEIL

Bereich des Bundeskanzleramtes

Prüfungsergebnis

Wiener Zeitung GmbH

Kurzfassung

Die Wiener Zeitung GmbH entstand 1998 aus der Abspaltung des Teilbetriebs Wiener Zeitung von der damaligen Österreichischen Staatsdruckerei AG. Nach ihrer Verselbständigung versuchte die Wiener Zeitung GmbH, durch eine redaktionelle Neupositionierung die Marktstellung der Wiener Zeitung zu stärken. Nach den Intentionen der Geschäftsführung sollte die Neugestaltung des Amtsblattes die Wiener Zeitung als zentrales Verlautbarungsorgan der Republik Österreich positionieren.

Der Entfall von Pflichtveröffentlichungen im Amtsblatt durch die vermehrte Nutzung der elektronischen Veröffentlichungsmöglichkeiten bedeutet für die Wiener Zeitung GmbH ein wirtschaftliches Bedrohungspotenzial. Die Gesellschaft suchte daher weitere Wege, um ihre Existenz abzusichern. Es waren dies der Ausbau des virtuellen (Online-)Bereichs und der Einstieg in den Verlautbarungsprozess im Bereich der österreichischen Legislative (Verlag und Druck legislativer Materialien). Letzteres erfolgte durch den Kauf der APDD GmbH (nunmehr Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH) von der Print Media Austria AG.

Der RH anerkannte die aktive Suche nach zukunftsfähigen Aufgabengebieten für die Wiener Zeitung GmbH. Allerdings läuft die Ausweitungstrategie den ursprünglichen Intentionen bezüglich einer defensiven Unternehmungspolitik sowie den Privatisierungsbestrebungen, die mit dem Staatsdruckereigesetz 1996 verfolgt wurden, entgegen.

Der RH wies darauf hin, dass das wirtschaftliche Überleben der Wiener Zeitung mit verschiedenen gesetzlichen Regelungen der Verlautbarungspflicht verknüpft ist. Änderungen in diesem Bereich haben zwangsläufig wirtschaftliche Auswirkungen auf die Wiener Zeitung GmbH zur Folge.

4

Kenndaten der Wiener Zeitung GmbH			
Eigentümer	Republik Österreich		
Unternehmensgegenstand	Herausgabe, Verlag und Vertrieb von Medienwerken und sonstigen Druckprodukten, insbesondere der Verlag und Vertrieb der Wiener Zeitung		
Gebahrungsentwicklung	1998	1999	2000
	in Mill EUR		
Umsatzerlöse	16,2	19,4	17,4
Betriebserfolg	1,3	2,9	2,3
Finanzerfolg	0,1	0,1	0,4
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	1,4	3,0	2,7
Jahresüberschuss	0,9	1,4	1,8
Cash-flow aus der Betriebstätigkeit	3,1	4,8	3,5
Bilanzgewinn	0,9	1,4	1,8
	Anzahl		
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt	86	85	88

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2000 erstmals die Gebahrung der Wiener Zeitung GmbH (Gesellschaft). Zu den im Juli 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm die überprüfte Unternehmung im August 2001 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2001.

Die Abspaltung des Teilbetriebs Wiener Zeitung von der Österreichischen Staatsdruckerei AG — ab Mitte 1999 Print Media Austria AG, seit Juni 2001 mit der ÖIAG verschmolzen — hatte der RH bereits 1998 überprüft und darüber dem Nationalrat im TB 1998 S. 97 f berichtet.

Rechtsverhältnisse

- 2 Der Teilbetrieb Wiener Zeitung der Österreichischen Staatsdruckerei AG wurde gemäß dem Staatsdruckereigesetz 1996 mit Gesellschafterbeschluss vom 26. Juni 1998 rückwirkend zum 1. Jänner 1998 zur Neugründung in die Wiener Zeitung GmbH abgespalten. Anlass für diese Regelung war laut den Erläuterungen zum Staatsdruckereigesetz 1996 die geplante Neustrukturierung und nachfolgende Privatisierung der anderen Unternehmungsbereiche der Österreichischen Staatsdruckerei AG. Eigentümer der Wiener Zeitung GmbH ist die Republik Österreich (Bund); die Verwaltung der Anteilsrechte obliegt dem Bundeskanzler. Herausgeber der Wiener Zeitung ist der Bund, Eigentümer und Verleger die Wiener Zeitung GmbH.

Gemäß Verlautbarungsgesetz 1985 können in der Wiener Zeitung alle Bekanntmachungen, für die in Rechtsvorschriften eine öffentliche Verlautbarung vorgesehen ist, mit der in diesen Vorschriften vorgesehenen Wirkung veröffentlicht werden. Die Tarife für Veröffentlichungen im

Rechtsverhältnisse

Amtsblatt zur Wiener Zeitung und der Bezugspreis der Wiener Zeitung sind gemäß Staatsdruckereigesetz 1996 vom Bundeskanzler nach kaufmännischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen festzusetzen.

Die Wiener Zeitung GmbH übernahm im September 2000 von der Print Media Austria AG die gesamten Anteile an der APDD Digitale Service Publikationen GmbH (APDD GmbH; seit Ende 2000 Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH). Die Print Media Austria AG hatte zuerst ihren Teilbetrieb Amtliche Publikationen und Digitale Dienste in die APDD GmbH eingebracht. Der Teilbetrieb befasste sich mit dem Druck legistischer Materialien wie zB den Bundesgesetzblättern. Weiters beteiligte sich die Wiener Zeitung GmbH im Oktober 2000 zu 50 % an der VOeH Internetdienste GmbH, die das Projekt Virtuelles Österreichhaus — eine Darstellung Österreichs unter verschiedenen Blickwinkeln — abwickelte.

Organe

- 3.1 Zur Wahrnehmung der Agenden der künftigen Wiener Zeitung GmbH designierte die Österreichische Staatsdruckerei AG in Abstimmung mit dem BKA schon im Februar 1998 einen Geschäftsführer. Seine Tätigkeit erfolgte bis zum Abschluss des Geschäftsführervertrags nach Errichtung der Gesellschaft im Juni 1998 über einen Konsulentenvertrag. Im Juli 2000 wurde sein Jahresbezug um ein Monatsgehalt erhöht.
- 3.2 Der RH hätte die Vereinbarung eines leistungs- und erfolgsorientierten variablen Bezugsbestands anstatt einer fixen Gehaltserhöhung als günstiger erachtet.

EU-Recht

- 4.1 Ein im Auftrag der Wiener Zeitung GmbH erstelltes Gutachten untersuchte rechtliche Aspekte des öffentlichen Verlautbarungswesens. Ein wesentlicher Teil des Gutachtens befasste sich mit dem Gemeinschaftsrecht und der Frage von staatlichen Beihilfen im Zusammenhang mit der Verwendung von Einnahmenüberschüssen aus Pflichtverlautbarungen im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zur Abdeckung von Kosten im Bereich der redaktionellen Tätigkeit der Wiener Zeitung GmbH. Das Gutachten traf hierzu keine eindeutige Festlegung.
- 4.2 Der RH empfahl daher dem BKA als Eigentümerversorger, die Frage einer Notifizierungspflicht bei der EU-Kommission eingehend zu prüfen.

Unternehmungspolitik**Neupositionierung**

- 5.1 Im Herbst 1997 ließ die Österreichische Staatsdruckerei AG von einer Beratungsunternehmung ein Gutachten für die geplante Neuausrichtung der Wiener Zeitung erstellen. Hierzu gab das BKA Rahmenbedingungen vor. Diese sahen den Weiterbestand der Wiener Zeitung und des Bekanntmachungsmonopols vor. Um den öffentlichen Diskussionen zur Quersubventionierung des redaktionellen Teils der Wiener Zeitung durch die Pflichteinschaltungen im Amtsblatt entgegenzutreten, sollte aber der Tageszeitungscharakter zugunsten eines in erster Linie amtlichen Charakters aufgegeben werden. Weiters war die Abkehr vom Gewinnziel vorgesehen. Insgesamt waren die Rahmenbedingungen des BKA somit defensiv geprägt.

Unternehmungspolitik

6

Die Beratungsunternehmung schlug eine Fortführung der Wiener Zeitung als Amtsblatt mit stark reduziertem Redaktionsteil vor.

Nach der Verselbständigung der Wiener Zeitung GmbH 1998 arbeitete die Unternehmungsführung gemeinsam mit dem Aufsichtsrat ein Konzept zur redaktionellen Neupositionierung aus. Die Gesellschaft ortete durch den Entfall von Pflichtveröffentlichungen bzw durch forcierte Internetdienste in ihrem Umfeld ein wirtschaftliches Bedrohungspotenzial. Durch Marketingmaßnahmen sollte die Marktstellung der Wiener Zeitung gestärkt und die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit abgesichert werden.

Abweichend zu der Empfehlung des Gutachtens aus dem Jahr 1997 wollte die Gesellschaft mit der Wiener Zeitung tägliche Information auf gehobenem Niveau bieten. Nach den Intentionen der Geschäftsführung sollte die Neugestaltung des Amtsblattes die Wiener Zeitung als "zentrales Verlautbarungsorgan der Republik Österreich" positionieren. Ab 1998 setzte die Wiener Zeitung GmbH Schritte zur Neupositionierung; der diesbezügliche Maßnahmenkatalog wurde vom Aufsichtsrat endgültig im Frühjahr 2000 befürwortet. Der Geschäftsführer der Gesellschaft ersuchte den Herausgeber Bund um Zustimmung zum vorliegenden Konzept.

Am 3. Oktober 2000 berichtete der Bundeskanzler im Rahmen eines Ministerratsvortrages der Bundesregierung über die Neuausrichtung der Wiener Zeitung GmbH und des Amtlichen Kundmachungswesens. Dies erfolgte vor allem im Hinblick auf den Ankauf der APDD GmbH und auf die Chance der Wiener Zeitung GmbH, künftig als Kompetenzzentrum für amtliche Verlautbarungen zu agieren. Die Bundesregierung nahm den Bericht des Bundeskanzlers zustimmend zur Kenntnis.

- 5.2 Der RH stellte hiezu fest, dass durch den Ministerratsvortrag zwar die grundsätzliche Zielsetzung der geprüften Unternehmung gutgeheißen wurde, dieser jedoch keinen eindeutigen Herausgeberauftrag zur redaktionellen Neupositionierung der Wiener Zeitung enthielt.

- Ausweitungsstrategie
- 6.1 Die Gesellschaft suchte ab 1998 weitere Wege, ihren Bestand abzusichern. Durch den Ausbau des virtuellen (Online-)Bereichs und durch den Einstieg in den Verlautbarungsprozess im Bereich der Legislative (Kauf der APDD GmbH) strebte sie die Profilierung als umfassender Verlautbarungsdienstleister an.
- 6.2 Der RH anerkannte die aktive Suche nach zukunftsfähigen Aufgabengebieten für die Wiener Zeitung GmbH. Allerdings läuft die Ausweitungsstrategie den erwähnten, ursprünglichen Intentionen vom Herbst 1997 bezüglich einer defensiven Unternehmungspolitik entgegen.

Unternehmungspolitik

7

- 7.1 Schon bei der Überprüfung der Abspaltung der Wiener Zeitung im Rahmen der Gebarungüberprüfung der Österreichischen Staatsdruckerei 1998 vermisste der RH ein detailliertes Unternehmungskonzept, das im Anschluss an das Ausgliederungskonzept als begleitendes Instrument für die Neuausrichtung dienen sollte. Dies fehlte nach wie vor. Wie die Geschäftsführung dem RH mitteilte, läge der Grund darin, dass erst durch den Ministerratsvortrag des Bundeskanzlers im Oktober 2000 die Ausweitungstrategie seitens des Eigentümers ausdrücklich gutgeheißen wurde.
- 7.2 Der RH regte neuerlich die Erstellung eines detaillierten Unternehmungskonzepts an.
- 7.3 *Die Gesellschaft verwies in ihrer Stellungnahme auf ihre kurz- und mittelfristigen Steuerungsmaßnahmen. Langfristigere Detailplanungen seien aufgrund fehlender Willensäußerungen des Eigentümers Bund hiezu derzeit nicht machbar.*
- 7.4 Der RH verwies darauf, dass gerade personelle Aufstockungsmaßnahmen und die Gewinnung neuer Geschäftsfelder ein mit dem Eigentümer abgestimmtes Unternehmungskonzept benötigen.

LeistungserstellungRedaktionelle
Entwicklung

- 8.1 Ab November 1998 erschien die Wiener Zeitung in einem neuen Layout; die sechstägige Erscheinungsweise (Dienstag bis Sonntag) wurde auf fünf Tage (Montag bis Freitag) umgestellt. In einem zweiten Schritt führte die Geschäftsführung, beginnend mit Juni 2000, eine geänderte Blattstruktur ein.

Der Wiener Zeitung gelang es, die bis zum Jahr 1998 eher fallende Tendenz der Auflage abzufangen. Die durchschnittliche verkaufte Auflage bewegte sich in den Jahren 1997 bis 1999 bei rd 11 000 Stück pro Tag, im Jahr 2000 bei rd 12 000 Stück.

- 8.2 Die getroffenen Maßnahmen waren zwar geeignet die Leserfreundlichkeit zu steigern, doch konnte eine signifikante Steigerung der Auflage bisher nicht erzielt werden.
- 8.3 *Laut Mitteilung der Gesellschaft lag die verkaufte Auflage zur Jahresmitte 2001 schon bei über 13 000 Stück im Tagesdurchschnitt, obwohl aufgrund des vermehrten Internetangebots die kommerziellen Nutzer des Amtsblattes stark rückläufig seien.*
- 9 Im Jahr 1995 begann die Wiener Zeitung als eine der ersten österreichischen Tageszeitungen im Internet Fuß zu fassen. In den darauf folgenden Jahren wurden das inhaltliche Angebot und die Qualität nach und nach erhöht. 1998 gründete die Geschäftsführung ein eigenes Online-Ressort.

Leistungserstellung

8

Öffentliches
Verlautbarungswesen

10.1 Eine Novelle des Verlautbarungsgesetzes 1985 aus dem Jahr 1998 verpflichtete die Wiener Zeitung GmbH, ab 1. Jänner 1999 das Amtsblatt unentgeltlich im Internet bereitzustellen. Dieser Aufgabe kam die Gesellschaft trotz hohen Zeitdrucks termingerecht nach. Seit 1999 bewirkten verschiedene Maßnahmen den Entfall bzw die Reduzierung von in der Wiener Zeitung veröffentlichten Pflichtverlautbarungen. So hatte die Einführung von Abkürzungen im Firmenbuch seitens des BMJ eine Reduzierung des Schriftsatzes zur Folge (geschätzter Umsatzentfall 2000 rd 0,7 Mill EUR).

Laut Insolvenzrechtsänderungsgesetz 1997 erfolgt die rechtsverbindliche Veröffentlichung von Insolvenzfällen ab 1. Jänner 2000 in einer vom BMJ betriebenen Datenbank (Ediktsdatei) und nicht mehr im Amtsblatt (Umsatzentfall 2000 rd 2,2 Mill EUR). Die Exekutionsordnungs-Novelle 2000 sieht ab 1. Jänner 2002 die öffentliche Bekanntmachung von Versteigerungsedikten grundsätzlich in der Ediktsdatei vor (erwarteter Umsatzrückgang 0,4 bis 0,6 Mill EUR).

Die zweifache Veröffentlichung der Firmenbucheintragungen in Printform ("Amtsblatt zur Wiener Zeitung" und "Zentralblatt für die Eintragungen in das Firmenbuch in der Republik Österreich") sollte ab 2002 nach Plänen des BMJ durch Veröffentlichung der Firmenbuchdaten in der Ediktsdatei ersetzt werden. Die Umsetzung dieses Vorhabens hätte die überprüfte Unternehmung in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht.

Gemeinsam mit Vertretern des BKA, des BMJ und des BMWA kam man überein, dass mit Beginn des Jahres 2002 das Zentralblatt zwar — wie ursprünglich vorgesehen — eingestellt wird, die Firmenbucheintragungen in gedruckter Form im "Amtsblatt zur Wiener Zeitung" hingegen erhalten bleiben. Daneben erfolgt eine elektronische Veröffentlichung in der Ediktsdatei.

10.2 Die Möglichkeiten, die das Internet bietet, werden zunehmend auch von der Verwaltung genutzt. Derartige gesetzliche Regelungen bringen Verwaltungsvereinfachungen und Verbilligungen für Interessenten, die über einen Internetzugang verfügen. Andererseits haben sie finanzielle Auswirkungen auf die Wiener Zeitung GmbH.

Der RH wies darauf hin, dass das wirtschaftliche Überleben der Wiener Zeitung mit verschiedenen gesetzlichen Regelungen der Verlautbarungspflicht verknüpft ist. Änderungen in diesem Bereich haben zwangsläufig wirtschaftliche Auswirkungen auf die im Eigentum der Republik stehende Wiener Zeitung GmbH zur Folge.

Marketing

11.1 Entgegen der defensiven Strategie des erwähnten Unternehmungsgutachtens 1997, das den Verzicht auf Tageszeitungsmarketing empfahl, verfolgte der Geschäftsführer eine offensive Linie; er installierte eine Marketingabteilung und stellte hohe Mittel — im Jahr 2000 über 0,9 Mill EUR — für Marketingmaßnahmen zur Verfügung. Vorrangiges Ziel war die Steigerung der verkauften Auflage. Gleichzeitig sollte das Image der Wiener Zeitung verbessert und ihre Neupositionierung bekannt gemacht werden.

Leistungserstellung

9

Die durchschnittliche verkaufte Auflage stagnierte in den Jahren 1997 bis 1999 bei rd 11 000 Exemplaren täglich. In der Mediaanalyse 1998, an der die Wiener Zeitung noch teilnahm, wurden rd 55 000 Leser bzw ein Marktanteil von 0,9 % ausgewiesen. Durch Maßnahmen zur Gewinnung von Testlesern und neuen Abonnenten gelang es der Wiener Zeitung, bis 1999 im Wesentlichen lediglich die Abbestellungen auszugleichen. Im Jahr 2000 konnte erstmals wieder ein leichter Anstieg der durchschnittlichen verkauften Auflage auf 12 070 Exemplare täglich erzielt werden.

- 11.2 Der RH anerkannte die Bemühungen und Erfolge im Marketingbereich. Er wies aber darauf hin, dass die Kosten der Marketingkampagne ein Vielfaches der Mehrerlöse aus dem zusätzlichen Verkauf betragen.

Wirtschaftliche Entwicklung

Vermögens- und Ertragslage

- 12.1 Der im letzten Jahr (1997) vor der Ausgliederung ausgewiesene Umsatz der Wiener Zeitung belief sich auf 15,4 Mill EUR. Das Unternehmungsgutachten 1997 ging in seiner Planrechnung von fallenden Umsätzen aus. Tatsächlich konnten die Umsätze der Wiener Zeitung GmbH durch die gute Konjunktur und vermehrte Einschaltungen von Jahresabschlüssen und Firmenbucheintragungen auf 16,2 Mill EUR (1998) bzw 19,4 Mill EUR (1999) gesteigert werden. Der Wegfall der Insolvenzveröffentlichungen bewirkte im Jahr 2000 trotz neuerlicher Zuwächse bei Veröffentlichungen von Firmenbucheintragungen einen Umsatzrückgang auf 17,4 Mill EUR.

Zum Umsatz der Wiener Zeitung GmbH trugen die amtlichen Einschaltungen und die Pflichteinschaltungen — inklusive der Durchlaufposition Anzeigenabgabe — mit 85 % bei, während aus dem Abonnementverkauf und dem Einzelverschleiß lediglich 10 % Erlöst wurden. Der Rest entfiel vor allem auf Inserate, denen bei der Wiener Zeitung GmbH als Finanzierungsquelle nur wenig Bedeutung zukam. Das lag einerseits an der für viele Inserenten zu geringen Auflage und andererseits am bewussten Verzicht auf aggressive Anzeigenakquisition.

Die Ertragsentwicklung war positiv. Der Jahresüberschuss stieg von 0,9 Mill EUR (1998) über 1,4 Mill EUR (1999) auf 1,8 Mill EUR (2000).

- 12.2 Die geprüfte Unternehmung erzielte trotz vorsichtiger Bilanzierung mit umfangreichen Risikovorsorgen bisher gute Gewinne.
- 13.1 Die Eröffnungsbilanz der Wiener Zeitung GmbH wies am 1. Jänner 1998 ein wirtschaftliches Eigenkapital von 0,5 Mill EUR aus. Durch Nichtauschüttung der Bilanzgewinne stieg das wirtschaftliche Eigenkapital bis Ende 2000 auf 4,6 Mill EUR.

Durch die gute Ertragslage konnte die Finanzierung der Gesellschaft bisher aus Eigenmitteln ohne Bankkredite erfolgen. Verbindlichkeiten bestanden nur aus dem laufenden Geschäftsbetrieb. Auch der Kauf der APDD GmbH um 1,5 Mill EUR erfolgte aus Eigenmitteln. Die gute Kapitalausstattung der Unternehmung erlaubte Veranlagungen in Wertpapieren und Bankguthaben (Ende 2000: 8,9 Mill EUR) und ermöglichte positive Finanzerfolge.

Wirtschaftliche Entwicklung

10

- 13.2 Unter Verweis auf die vor der Abspaltung definierten Rahmenbedingungen, die unter anderem eine Abkehr vom Gewinnziel beinhalteten, empfahl der RH eine Überprüfung der Tarifgestaltung für die Pflichteinschaltungen.
- 13.3 *Die Gesellschaft verwies in ihrer Stellungnahme auf das Risiko eines Umsatzrückgangs durch den Wegfall von Pflichtveröffentlichungen sowie die finanziellen Erfordernisse für einen neuen Firmenstandort und die neuen Geschäftsfelder.*
- 13.4 Der RH entgegnete, dass die gute Finanzlage der Wiener Zeitung GmbH nicht zum Einstieg in Geschäftsfelder verleiten sollte, deren finanzielles Risiko überproportional groß ist.

Risiken

- 14.1 Die Erlöse aus dem Verkauf der Zeitungen reichen bei weitem nicht aus, um ein wirtschaftliches Überleben der Wiener Zeitung sicherzustellen. Eine spürbare Anhebung der Erlöse der verkauften Exemplare erscheint ohne wesentliche Auflagensteigerung aus der Sicht von Herbst 2001 in absehbarer Zukunft kaum möglich. Während sich 2000 die durchschnittliche verkaufte Auflage — wie erwähnt — auf 12 070 Exemplare täglich belief, verkaufen vergleichbare bundesweit erscheinende Tageszeitungen zwischen 50 000 und 100 000 Exemplare täglich.

Die Umsätze der Wiener Zeitung GmbH beruhen überwiegend auf rechtlichen Regelungen, die eine Verpflichtung zur Veröffentlichung in der Wiener Zeitung vorsehen. Die verstärkte Nutzung des Internet führte zu Erlöseinbußen bei der überprüften Unternehmung.

- 14.2 Der RH wies darauf hin, dass bei einem vollständigen Abgehen von der entgeltlichen Einschaltspflicht die Arbeitsplätze bei der Wiener Zeitung GmbH gefährdet wären. Auch könnte die überprüfte Unternehmung ihrem gesetzlich normierten Auftrag zur unentgeltlichen Zurverfügungstellung des Amtsblattes im Internet nicht mehr nachkommen.

Beteiligungen

APDD GmbH
(nunmehr Wiener
Zeitung Digitale
Publikationen
GmbH)

- 15.1 Die Wiener Zeitung GmbH sah im Ankauf der APDD Digitale Service Publikationen GmbH (APDD GmbH, nunmehr Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH) eine weitere Profilierungsmöglichkeit im öffentlichen Verlautbarungswesen. Die APDD GmbH befasste sich vorwiegend mit dem im Staatsdruckereigesetz 1996 geregelten Pflichtauftrag der österreichischen Legislative, das heißt mit dem Verlag und Druck von Parlamentsmaterialien und Bundesgesetzblättern.
- 15.2 Obwohl der Ankauf der APDD GmbH eine Stärkung der strategischen Stellung der Wiener Zeitung GmbH darstellt, läuft er den erwähnten Privatisierungsbestrebungen, die mit dem Staatsdruckereigesetz 1996 verfolgt wurden, entgegen.

Beteiligungen

11

- 16.1 Im Ministerratsvortrag im Oktober 2000 über die Neuausrichtung der Wiener Zeitung GmbH und des Amtlichen Kundmachungswesen führte der Bundeskanzler aus, dass die Wiener Zeitung GmbH sicherstelle, dass Publikationen wie Bundesgesetzblatt, Parlamentsmaterialien oder ministerielle Amtsblätter unter Wahrung der gesetzlichen Verpflichtungen weiterhin im Einflussbereich des Bundes hergestellt und langfristig vertrieben werden.

Trotz dieser grundsätzlichen Zustimmung des Eigentümers besteht eine große Unsicherheit über die Zukunft des bisherigen Kerngeschäfts der APDD GmbH, des Drucks und Verlags der Bundesgesetzblätter. Überlegungen des BKA im Rahmen des Projekts elektronische Rechtserzeugung (e-Recht) sehen nämlich langfristig den Ersatz der derzeit authentischen Print-Kundmachung durch eine authentische elektronische Kundmachung vor. Chancen für die APDD GmbH sah die Geschäftsführung der Wiener Zeitung GmbH im Ausbau des Digitaldrucks und im Einbringen des bestehenden Know-how in die Neustrukturierung des öffentlichen Kundmachungswesens.

Der Ankauf der Anteile an der APDD GmbH erfolgte um 1,5 Mill EUR. Im Jahr 2000 erwirtschaftete die APDD GmbH einen Umsatz von 9,6 Mill EUR und einen Jahresüberschuss von 0,2 Mill EUR. Ende 2000 waren in der APDD GmbH 68 Mitarbeiter beschäftigt. Die für den Ankauf erstellte Wirtschaftlichkeitsrechnung sieht bis 2002 jährliche Umsätze von 8,7 bis 9,5 Mill EUR und ein positives Ergebnis — beruhend auf massiven Kosteneinsparungen — vor. Detaillierte Produktions- bzw Personalpläne waren nicht vorhanden.

- 16.2 Durch die Unsicherheit des Kerngeschäfts stellt die Übernahme der APDD GmbH — vor allem im Hinblick auf die Mitarbeiteranzahl — mittelfristig gesehen ein beträchtliches kaufmännisches Risiko dar. Der RH empfahl, die künftige Aufgabenstellung im Bereich der Produktion und Publikation von Rechtstexten mit dem BKA ehestmöglich abzuklären.

- 16.3 *Laut Mitteilung der überprüften Unternehmung liefen seit mehreren Monaten Verhandlungen mit dem BKA und dem Parlament über die künftige Publikation von legislativen Texten.*

VOeH Internetdienste GmbH

- 17.1 Im April 2000 wurde im Aufsichtsrat der Wiener Zeitung GmbH erstmals das Projekt Virtuelles Österreichhaus besprochen. Dieses soll eine Darstellung Österreichs im Internet unter verschiedenen Blickwinkeln (Politik, Wirtschaft, Tourismus, Kultur usw) bieten. Die Gesellschaft sollte dies gemeinsam mit einer privaten Unternehmung, die ein Konzept hierfür erstellt hatte und angabegemäß auch ein besonderes Know-how besaß, umsetzen. Das Projekt wurde von einem Aufsichtsratsmitglied besonders forciert, wodurch die anfangs skeptische Geschäftsführung und der Aufsichtsrat schließlich einwilligten, das Projekt weiter zu verfolgen.

Beteiligungen

12

Auf Basis eines gemeinsamen Ministerratsvortrags von BKA, BMF und BMLS wurden im November 2000 die Projekte Virtuelles Österreichhaus und Virtueller Marktplatz Österreich vom Ministerrat zustimmend zur Kenntnis genommen. Während für den Aufbau des Virtuellen Marktplatzes das BMF per Ausschreibung einen Partner suchen sollte, wurde mit der Umsetzung des Virtuellen Österreichhauses die Wiener Zeitung GmbH — in Form einer eigenen, mit dem Konzeptersteller zu bildenden GmbH — betraut.

17.2 Nach den Feststellungen des RH wurde die Wiener Zeitung GmbH vom Eigentümer zu einem Projekt mit einem Partner veranlasst, der nicht im Wege einer Ausschreibung gefunden wurde, sondern vom Eigentümer vorgegeben war.

18.1 Die operative Tätigkeit für das Projekt Virtuelles Österreichhaus wurde von Mitarbeitern der Partnerunternehmung erbracht. Der Anteil der Wiener Zeitung GmbH beschränkte sich bis Anfang 2001 auf die Finanzierung eines Prototyps durch ein Darlehen über rd 0,2 Mill EUR. Aufgrund mangelnder Ertragsaussichten wurde dieses Darlehen im Jahresabschluss 2000 zur Gänze wertberichtigt. Für die Finanzierung der Anlaufphase bis Ende 2001 sollte die Wiener Zeitung 1,1 Mill EUR in Form eines Darlehens bereitstellen. Danach sollte das Projekt durch Beteiligung von Partnern und Werbung selbsttragend sein.

18.2 Der RH konnte im Virtuellen Österreichhaus keinen unmittelbaren Nutzen für die Wiener Zeitung GmbH erkennen. Es handelt sich um ein Projekt, das die Wiener Zeitung GmbH für den Alleineigentümer ausführt.

Nach Ansicht des RH wäre im Sinne einer verursachungsgerechten Abwicklung bzw Bilanzwahrheit und –klarheit für das Projekt durch den Auftraggeber Republik Österreich (vertreten durch das BKA) ein Auftrag zu erteilen und eine angemessene Bezahlung zu vereinbaren gewesen.

18.3 *Laut Mitteilung der überprüften Unternehmung sei die Zusammenarbeit mit dem Partner Ende 2001 beendet worden. Die Kosten für 2001 seien noch nicht vollständig abgerechnet, lägen aber unter 0,4 Mill EUR. Das Projekt werde unter Nutzung der bisherigen Ergebnisse und Erfahrungen mit einem anderen Partner weiterverfolgt.*

Organisation

19.1 Die Leitung der Wiener Zeitung GmbH war stark auf den Geschäftsführer konzentriert. Ende 2000 weitete die Wiener Zeitung GmbH ihre Geschäftstätigkeit durch die Beteiligungen stark aus.

19.2 Der RH regte an, künftig eine Neuorganisation ins Auge zu fassen, die auf die erweiterte Geschäftstätigkeit Bedacht nimmt und durch Neuverteilung der Aufgaben Rationalisierungs– sowie Synergieeffekte ermöglicht.

19.3 *Die überprüfte Unternehmung sagte dies zu.*

Personal

- 20.1 Zum Abspaltungstichtag (1. Jänner 1998) übernahm die Wiener Zeitung GmbH von der Österreichischen Staatsdruckerei AG 83 Mitarbeiter, davon 28 Redakteure. Die positiv verlaufende Ertragslage der Gesellschaft führte zu einer langsameren als ursprünglich geplanten Umsetzung der Personalrestrukturierung. Im Bereich der Redaktion war die Personalpolitik von einer Offensivstrategie gekennzeichnet. Bis 2000 erhöhte sich der Personalstand auf insgesamt durchschnittlich 88 Mitarbeiter, davon 31 Redakteure. Ende 2000 waren 36 Redakteure beschäftigt.

Der Personalaufwand stieg von 6,3 Mill EUR (1998) um 40 % auf 8,8 Mill EUR (1999); dies war im Wesentlichen auf bilanzielle Vorsorgen und auf Personalzuwächse zurückzuführen. Für das Geschäftsjahr 2000 erwartete die Wiener Zeitung GmbH einen Rückgang des Personalaufwands auf etwa 6,8 Mill EUR und für 2001 ein Absinken auf 6,6 Mill EUR. Tatsächlich betrug der Personalaufwand 2000 7,1 Mill EUR.

- 20.2 Nach Auffassung des RH waren die Personalzuwächse im Hinblick auf das wirtschaftliche Gefährdungspotenzial der Wiener Zeitung GmbH — möglicher Wegfall von amtlichen Verlautbarungen und Pflichtverlautbarungen — risikobehaftet.

- 20.3 *Die mit der personellen Offensivstrategie verbundenen Risiken wären laut überprüfter Unternehmung mit der 100 %igen Abfertigungsvorsorge für alle Mitarbeiter minimiert.*

- 21.1 Die Wiener Zeitung GmbH erwarb im Herbst 2000 — wie erwähnt — 100 % der Geschäftsanteile der APDD GmbH. Deren Belegschaft bestand Ende 2000 aus 68 Mitarbeitern. Aufgrund der Bestimmungen des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes bleiben die Dienstverhältnisse sämtlicher Mitarbeiter der APDD GmbH ein Jahr unverändert in Geltung. Aus diesem Grund sah sich die Geschäftsführung der Wiener Zeitung GmbH bisher außerstande, einen zukunftsweisenden Personalplan für diese Tochtergesellschaft vorzulegen.

- 21.2 Der RH vermisste sowohl bei der Wiener Zeitung GmbH als auch bei ihrer Tochtergesellschaft APDD GmbH ein mittelfristiges Personalentwicklungskonzept.

- 14** Schluss-
bemerkungen
- 22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Es wären ein detailliertes Unternehmungskonzept für die Wiener Zeitung GmbH sowie ein Personalentwicklungskonzept für die Wiener Zeitung GmbH und ihre Tochtergesellschaft APDD GmbH zu erstellen.
 - (2) Die künftige Aufgabenstellung der APDD GmbH im Bereich der Produktion und Publikation von Rechtstexten wäre mit dem BKA ehestmöglich abzuklären.
 - (3) Es wäre eine Neuorganisation der Wiener Zeitung GmbH ins Auge zu fassen, die auf die erweiterte Geschäftstätigkeit Bedacht nimmt und durch Neuverteilung der Aufgaben Rationalisierungs- sowie Synergieeffekte ermöglicht.
 - (4) Das BKA als Eigentümerversorger der Wiener Zeitung GmbH sollte die Frage einer Notifizierungspflicht bei der EU-Kommission bezüglich der Verwendung von Einnahmenüberschüssen aus Pflichtverlautbarungen im Amtsblatt zur Wiener Zeitung eingehend prüfen.

Prüfungsergebnisse

Umsatzsteuerüberwachung

Kurzfassung

Die Betrugsanfälligkeit des EU-weiten Systems der Besteuerung von Umsätzen ist bekannt. Zur Vermeidung von weiteren Beeinträchtigungen des Staatshaushaltes sollte im Einklang mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten eine Reform der Umsatzbesteuerung erfolgen.

Der ab 1998 bestehende Entfall der Verpflichtung zur Einreichung von Umsatzsteuervoranmeldungen an das zuständige Finanzamt und der Umstand, dass Unternehmer in ihren Zusammenfassenden Meldungen die innergemeinschaftlichen Erwerbe nicht melden müssen, erschwerten die Kontrolle der Umsatzsteuer.

Bei den elektronischen Auswahlverfahren zur Durchführung gezielter Kontrollmaßnahmen bestand im Innen- und Außendienst Verbesserungsbedarf. Erhöhter Verbesserungsbedarf bestand auch im EU-weiten Amtshilfebereich im Umgang mit den von den EU-Mitgliedstaaten elektronisch erfassten und den Partnerstaaten zur Verfügung gestellten Daten für Kontrollzwecke. Zu bemängeln waren die Datenqualität sowie die in einigen EU-Mitgliedstaaten festgestellten Systemausfälle.

Körperschaften des öffentlichen Rechts beanspruchten zunehmend unter Ausnützung bestimmter abgabenrechtlich vorteilhafter Modelle aus Vorsteuerabzügen entstandene Gutschriften (Vorsteuerüberhänge); dies führte im Ergebnis zu einer Mitfinanzierung ihrer Haushalte durch den Bund.

Der RH gewann zusammenfassend den Eindruck, dass die Finanzverwaltung in den vergangenen Jahren Anstrengungen zur Verbesserung der Kontrolle der Umsatzsteuer unternommen hat, insbesondere im Bereich der Betrugsbekämpfung. Dennoch ließen bestimmte Kennzahlen mögliche Kontrolldefizite vermuten.

16

Kenndaten zum Bundeshaushalt		
	1999	2000
	in Mrd EUR	
Einnahmen des Bundes	48,675	50,387
<i>davon Umsatzsteuer</i>	16,493	17,056
Bruttoinlandsprodukt	196,7*	204,8*
Mehrergebnisse der Betriebsprüfung	0,676	0,901
<i>davon Umsatzsteuer</i>	0,174	0,211
Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse; BMF; Bundesanstalt Statistik Österreich		
	Anzahl	
Mitarbeiter (jeweils zum 1. Jänner)**	4 170,8	4 184,4
* in der veröffentlichten Statistik der Bundesanstalt Statistik Österreich nur mit einer Kommastelle ausgewiesen.		
** Innen- und Außendienstprüfung sowie Umsatzsteuer-Identifikations-Büro nach Vollbeschäftigungsäquivalenten		

Kenndaten zur Umsatzsteuer			
Veranlagungsjahr	1995	1996	1997*
	in Mrd EUR		
Steuerbarer Umsatz	327,874	346,446	355,000
Steuerfreier Umsatz	84,948	89,329	100,200
Steuerpflichtiger Umsatz	242,925	257,117	254,800
Bruttoumsatzsteuer	43,787	46,649	46,452
Innergemeinschaftliche Erwerbsteuer	5,364	7,046	7,620
Vorsteuer	39,281	42,071	41,333
Zahllast	9,840	11,591	12,718
Quelle: Bundesanstalt Statistik Österreich			
*letztes verfügbares Jahr			

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2001 die Erhebung und Kontrolle der Umsatzsteuer. Für die Durchführung dieser Schwerpunktprüfung war ausschlaggebend:

– die Umsatzsteuer ist von ihrem Umfang her die bedeutendste Bundesabgabe;

– sie ist sehr betrugsanfällig und ihre Überwachung daher vordringlich;

– seit dem Beitritt Österreichs zur EU gelten auch in Österreich die Bestimmungen der Umsatzsteuer-Binnenmarktregelung; es waren daher die Erhebung und die Kontrolle der Umsatzsteuer im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Sachverhalten innerhalb des EU-Raumes von Interesse.

Prüfungsschwerpunkte waren die vom BMF und den nachgeordneten Dienststellen gesetzten Maßnahmen zur Sicherung des Umsatzsteueraufkommens; insbesondere sollten die Auswirkungen der Einführung neuer Verfahren zur Fallauswahl bei der Veranlagung und bei der Betriebsprüfung auf die Festsetzung der Umsatzsteuer untersucht werden.

Der Überprüfungszeitraum bezog sich grundsätzlich auf die Jahre 1998 bis 2001. Zu den im Oktober 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMF im Jänner 2002 Stellung. Der RH gab hiezu im Jänner 2002 eine Gegenäußerung ab.

Änderung des Systems der Um- satzbesteuerung

2.1 Die Umsatzsteuer ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, die vom Bund erhoben wird. Ihre Erträge werden in den Jahren 2001 bis 2004 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Verhältnis 67,437 : 18,341 : 14,222 geteilt. Rund ein Drittel der Gesamteinnahmen des Bundeshaushaltes entfällt auf die Umsatzsteuer. Der Haushalt der EU wird zu rd 40 % mit Einnahmen aus der Umsatzsteuer finanziert.

Infolge des Auseinanderfallens von Steuerschuldnerschaft und Vorsteuerabzugsberechtigung hatte die Finanzverwaltung ein großes Transaktionsvolumen zu verwalten und zu kontrollieren; die letztlich verfügbaren Umsatzsteuereinnahmen betragen nur einen Bruchteil des Transaktionsvolumens. Berücksichtigt man den Umstand, dass die Finanzverwaltung nicht nur die erklärten Umsatzsteuern, sondern auch die in Abzug gebrachten Vorsteuern zu überprüfen hat, so betragen die Einnahmen aus der Umsatzsteuer — gemessen an diesen summierten Beträgen — bloß knapp mehr als ein Zehntel.

Die Betrugsanfälligkeit des EU-weiten Systems der Umsatzbesteuerung ist bekannt. Der Europäische Rechnungshof schätzte in seinem Sonderbericht 9/98 betreffend den Schutz der finanziellen Interessen der EU im Bereich der Umsatzsteuer auf innergemeinschaftlichen Handel, dass zwischen der tatsächlich erhobenen Umsatzsteuer und dem aufgrund makroökonomischer Zahlen errechneten theoretisch möglichen Betrag eine Differenz von rd 70 Mrd EUR bestünde. Dieser Betrag entspräche 21 % der Einkünfte der Mitgliedstaaten.

18

- 2.2 Die aufgezeigten Umsatzsteuerverkürzungen führen zu entscheidenden Beeinträchtigungen des Staatshaushaltes und zu Wettbewerbsverzerrungen. Wegen des dringenden Handlungsbedarfes anerkannte der RH die vom BMF eingeleiteten Reformbestrebungen. Diese sollten im Einklang mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten so rasch wie möglich zu einer EU-weiten Reform der Umsatzbesteuerung führen.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei geplant, Anfang 2003 umfassende Maßnahmen gegen den Umsatzsteuerbetrug zu ergreifen. Weiters soll es in bestimmten Fällen zu Vereinfachungen bei der Steuereinhebung kommen. Das BMF hoffe, die geplante Umsatzsteuerreform im Zusammenwirken mit der EU-Kommission umsetzen zu können.*

Umsatzsteuer- voranmeldungen

- 3.1 Unternehmer haben für den Voranmeldungszeitraum Umsatzsteuervoranmeldungen zu erstellen und grundsätzlich beim zuständigen Finanzamt einzureichen. Seit 1998 entfiel jedoch diese Einreichverpflichtung, wenn Unternehmer im Wesentlichen ihren abgabenrechtlichen Verpflichtungen nachkamen. In solchen Fällen stehen der Finanzverwaltung nur mehr die Berechnungsergebnisse der Voranmeldungen — als Saldogrößen — zur Verfügung, nicht jedoch einzelne Kennzahlen oder Berechnungsschritte.

Eine effiziente Kontrolle der Voranmeldungen mit den Angaben der Unternehmer in ihren Jahresumsatzsteuererklärungen ist daher kaum möglich. Weiters ist unklar, ob ein Unternehmer, der weder eine Voranmeldung abgab noch eine Vorauszahlung meldete, auf seine Verpflichtungen vergessen hat oder ob ein Befreiungsgrund (zB es ergibt sich keine Vorauszahlung) vorliegt.

- 3.2 Der RH regte die verpflichtende elektronische Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen für sämtliche Voranmeldungszeiträume an. Die hieraus gewonnenen Daten sollten für Zwecke der Fallauswahl (Überprüfungsverfahren in ausgewählten Fällen) im Innen- und Außendienst der Finanzämter genützt werden.
- 3.3 *Laut Mitteilung des BMF sei diese Empfehlung Teil der E-Governmentstrategie des BMF; sie werde im Rahmen neuer Projekte neu zu beurteilen sein.*

Ablauforganisation

Innendienst

- 4.1 Die Finanzverwaltung führte im November 1999 ein neues System der Aktenbearbeitung und -überprüfung mit einem elektronischen Verfahren der Fallauswahl und der automationsunterstützten Erledigung der Steuererklärungen ein. Als Auswahlkriterien werden den Bearbeitern in den Finanzämtern die Bearbeitungshinweise zum jeweiligen Fall angezeigt, die zu seiner Auswahl führten. Der Katalog der Bearbeitungshinweise ist nach Abgabenarten getrennt definiert, wobei für Zwecke der Umsatzsteuer im Vergleich zu den Ertragsteuern bloß 13 % der Bearbeitungshinweise zur Verfügung stehen.

Ablauforganisation

19

- 4.2 Die Umsatzsteuer war bei den Bearbeitungshinweisen und damit bei der Fallauswahl im Innendienst gegenüber den Ertragsteuern unterrepräsentiert. Der RH sah die Ursache dafür in der geringen Anzahl gespeicherter und auswertbarer Kennzahlen. Er empfahl, im Zusammenwirken mit der verpflichtenden elektronischen Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen sowohl die Quantität als auch die Qualität der Bearbeitungshinweise für die Umsatzsteuer entscheidend zu erhöhen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden die Bearbeitungshinweise einer Prüfung auf Effizienz unterzogen und dabei die Umsatzsteuer verstärkt beachtet werden.*

Außendienst

- 5.1 Die Umsatzsteuerüberwachung erfolgt im Außendienst durch Maßnahmen der Betriebsprüfung, der Umsatzsteuer-Sonderprüfung und der Erhebung. Für Zwecke der Umsatzsteuer-Sonderprüfung führte das BMF im September 1998 die Risikoanalyse, ein elektronisches System der Fallauswahl, ein. Sie beruht auf den Grundsätzen der Wahrscheinlichkeitsrechnung und ermittelt das Risiko, das daraus resultiert, dass Unternehmer ihren umsatzsteuerlichen Verpflichtungen entweder gar nicht, nur teilweise oder nicht zeitgerecht nachkommen.
- 5.2 Der RH untersuchte die Trefferquoten dieses neuen Systems, wobei ein Fall dann als Treffer zählte, wenn aus der Umsatzsteuer-Sonderprüfung eine Nachforderung resultierte. Er bezog auch jene Fälle in seine Berechnungen ein, die zwar auf den Auswahllisten aufschienen, jedoch nicht zu einer Prüfungsmaßnahme führten (Widerrufe). Die Trefferquoten der letzten Jahre waren gering (1999: 23,8 %; 2000: 25,2 %; 2001: 16,6 %), der Anteil der Widerrufe war hingegen hoch (1999: 36,0 %; 2000: 30,7 %; 2001: 45,1 %).

Sowohl der Anteil der Widerrufe als auch die Trefferquoten sind Hinweise für die Güte und Qualität eines elektronischen Auswahlverfahrens. Nach Ansicht des RH besteht für das System der Risikoanalyse ein Verbesserungsbedarf. Er empfahl, im Zusammenwirken mit der verpflichtenden elektronischen Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen die Qualität der Risikoanalyse entscheidend zu erhöhen. Dabei sollte auch auf branchenspezifische und regionale Besonderheiten sowie auf die Größe der Unternehmen Bedacht genommen werden.

- 5.3 *Laut Mitteilung des BMF seien die Input-Daten nicht nach Branche, Betriebsgröße oder Region vorgefiltert, weil dies eine Verzerrung der Ergebnisse zur Folge hätte. Im Übrigen werde das BMF die Anregungen des RH über die Erweiterung der Analysedaten im Rahmen eines Umsatzsteuerprojekts berücksichtigen.*
- 5.4 Der RH hielt fest, dass die Finanzverwaltung anlässlich von Kontrollhandlungen schon bisher bei bestimmten Unternehmenskonstellationen gehäuft abgabenrechtliche Feststellungen traf. Diese wertvollen Erkenntnisse könnte die Finanzverwaltung für künftige Kontrollen gezielt und nachhaltig verwerten. Eine daraus resultierende Verzerrung der Ergebnisse wäre nicht nachvollziehbar.

20

Umsatzsteuer-
Identifikations-
Büro

- 6.1 Das Umsatzsteuer-Identifikations-Büro ist im Wesentlichen als Verbindungsstelle zu den anderen Mitgliedstaaten der EU auf dem Gebiet der Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden tätig. Im Vordergrund steht die Sicherung des Umsatzsteueraufkommens; sein Zuständigkeitsbereich umfasst auch die gesamte internationale Amtshilfe.

Das Umsatzsteuer-Identifikations-Büro wurde bis zum Jahr 2001 im BMF als Referat der Abteilung Außensteuerrecht geführt; es ist als Veranlagungsgruppe örtlich in einem Wiener Finanzamt untergebracht. Die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland (FLD) hat den gesamten Personal- und Sachaufwand — mit Ausnahme des Aufwands für die Leiterin der Dienststelle — zu tragen.

Seit der Gründung des Umsatzsteuer-Identifikations-Büros im Jahr 1994 sah das BMF keine eigene Planstelle für einen Stellvertreter des Leiters dieser Dienststelle vor. Demzufolge war seither — insbesondere für Amtshilfefälle — ausschließlich die Leiterin approbationsberechtigt.

- 6.2 Die zwischen BMF und FLD geteilten Zuständigkeiten sowie das Fehlen eines ständigen Stellvertreters der Leiterin der Dienststelle erwiesen sich — insbesondere wegen mangelhafter Kommunikation sowie unklarer Kompetenz bei Anschaffungsvorgängen — als nachteilig. Der RH regte an, das Umsatzsteuer-Identifikations-Büro unter Wahrung seiner nationalen und internationalen Aufgaben als eigene, selbst verantwortliche Dienststelle dem BMF unmittelbar zu unterstellen. Weiters sollte im Interesse der Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes ein Stellvertreter bestellt werden. Der RH hielt auch eine klare Zuordnung der Personal- und Sachaufwendungen für erforderlich.
- 6.3 *Laut Mitteilung des BMF werde die Einrichtung des Umsatzsteuer-Identifikations-Büros als eigene Dienststelle im Einklang mit derzeit laufenden Reorganisationskonzepten zu untersuchen sein. Zur Frage der Stellvertretung gab das BMF keine Stellungnahme ab.*
- 7.1 Bei der Finanzverwaltung bestand keine eigene Datenbank für Amtshilfeverfahren mit ausländischen Finanzbehörden.
- 7.2 Nach Ansicht des RH wären Überlegungen zur Einrichtung einer derartigen Datenbank für eine gezielte Betrugsbekämpfung anzustellen. Daraus ließen sich Informationen zB über die Häufigkeit und Art der Amtshilfeersuchen, bezogen auf einzelne Unternehmer, gewinnen. Zusätzlich könnten diese Hinweise für Kontrollzwecke in die Fallauswahlsysteme Eingang finden.
- 7.3 *Das BMF hielt die Zweckmäßigkeit der Umsetzung dieser Empfehlung für überprüfungsbedürftig. Es verwies auf eine Datei, die für Zwecke der Evidenz im Umsatzsteuer-Identifikations-Büro geführt werde.*
- 7.4 Der RH erwiderte, dass die vom BMF angeführte Datei nicht die gesamte österreichische Amtshilfepraxis abbilde und schon deswegen nicht zur Betrugsbekämpfung geeignet erscheint. Diesbezügliche Auswertungen sind bisher auch noch nicht erfolgt.

**Mehrwertsteuer-
Informations-
Austausch-System**

- 8.1 Da mit der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes und dem damit einhergehenden Wegfall von Grenzkontrollen und Grenzformalitäten naturgemäß die Gefahr von Missbräuchen verbunden ist, beschlossen die Mitgliedstaaten der EU die Errichtung eines gemeinsamen, aber dezentral strukturierten Informationsaustauschsystems für innergemeinschaftliche Umsätze (Mehrwertsteuer-Informations-Austausch-System – MIAS). Sinn und Zweck dieses Systems bestehen darin, den Wegfall der Binnen Grenzen zu kompensieren, Steuerausfälle zu vermeiden und unbürokratisch gegenseitige Amtshilfe zu gewähren.

Die Umsatzsteuer-Identifikations-Nummer dient als Identifikationsmerkmal und als Ordnungsbegriff für einen Unternehmer im Europäischen Binnenmarkt. Sie ermöglicht eine wirksame innergemeinschaftliche Kontrolle der Umsätze und der darauf entfallenden Umsatzsteuer. Mit der Erteilung einer Umsatzsteuer-Identifikations-Nummer durch die Finanzverwaltung wird dokumentiert, dass der Abgabepflichtige die Unternehmereigenschaft besitzt. Sie ist Voraussetzung für die Steuerfreiheit von innergemeinschaftlichen Lieferungen und daher bei allen unternehmerischen Transaktionen auf den entsprechenden Unterlagen anzugeben.

Bei der Vergabe und Wartung der Umsatzsteuer-Identifikations-Nummern gingen die EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich vor. Unter anderem erfolgte

- (1) eine rückwirkende Änderung der Gültigkeitsdauer von Umsatzsteuer-Identifikations-Nummern;
 - (2) die Vergabe von zwei Umsatzsteuer-Identifikations-Nummern für dasselbe Unternehmen, getrennt für den Import und für den Export;
 - (3) eine lokale Vergabe von Umsatzsteuer-Identifikations-Nummern, ohne gleichzeitig die internationale Datenbank zu aktualisieren;
 - (4) eine Adaptierung bestehender Steuernummern als Umsatzsteuer-Identifikations-Nummern, welche nicht den Konstruktionsregeln der Finanzverwaltung entsprachen.
- 8.2 Die unterschiedlichen Vorgangsweisen der EU-Mitgliedstaaten bewirken Rechtsunsicherheit und führen zu erhöhtem Bearbeitungsaufwand. Zusätzlich verlieren die Anwender des MIAS-Verfahrens ihr Vertrauen in die Richtigkeit der zur Verfügung gestellten Daten. Dies könnte dazu führen, dass unrichtigen Sachverhalten nicht mehr nachgegangen wird. Der RH empfahl, in den EU-Mitgliedstaaten sowie bei den EU-Institutionen auf eine einheitliche Praxis bei der Vergabe und Wartung der Umsatzsteuer-Identifikations-Nummern hinzuwirken.
- 8.3 *Das BMF stellte die Aufnahme der Empfehlung des RH in Aussicht, betonte allerdings, dass die Einflussnahmemöglichkeit Österreichs auf andere EU-Mitgliedstaaten naturgemäß begrenzt sei.*

Mehrwertsteuer-Informationen- Austausch-System

22

- 9.1 Umsatzsteuerlich relevante Daten hinsichtlich des Binnenmarktes werden von den EU-Mitgliedstaaten im MIAS-IT-System gespeichert und gewartet. In den vergangenen Jahren traten in den EU-Mitgliedstaaten häufig Systemausfälle auf, die in einem Mitgliedstaat mehr als 600 Stunden im Zeitraum zwischen Mai 1999 und April 2001 betrugten.
- 9.2 Während der Ausfälle des MIAS-IT-Verfahrens können die für die Kontrolle der Umsatzsteuer im europäischen Binnenmarkt notwendigen Maßnahmen nicht durchgeführt werden. Das bewirkt einerseits Beeinträchtigungen der Arbeit der Bediensteten und andererseits berechnete Verzögerung bei den anfragenden Unternehmern.

Der RH regte an, mit den Finanzverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten sowie den Europäischen Institutionen Gespräche zur Verbesserung der technischen Verfügbarkeit des MIAS-IT-Systems zu führen.

- 9.3 *Das BMF verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass an einer derartigen Verbesserung innerstaatlich und in der EU laufend gearbeitet werde.*

Zusammenfassende Meldungen

- 10.1 Unternehmer haben in ihren Zusammenfassenden Meldungen der Finanzverwaltung quartalsweise Informationen über ihre innergemeinschaftlichen Lieferungen (zwischen Unternehmern in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten) zu melden. Im Jahr 2000 langte bei den Finanzbehörden weniger als ein Drittel dieser Meldungen in elektronischer Form und der Rest in Papierform ein.
- 10.2 Die Möglichkeit der elektronischen Übermittlung wird noch nicht in ausreichendem Ausmaß genutzt. Dies hat zur Folge, dass der Erfassungsaufwand unnötig hoch ist. Der RH empfahl daher — ähnlich wie bei Lohnzettelmeldungen — die verpflichtende elektronische Übermittlung der Zusammenfassenden Meldungen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die verpflichtende elektronische Abgabe für die Einreichung bestimmter Abgabenerklärungen im Rahmen von Reformprojekten neu zu beurteilen.*
- 11.1 Die Bediensteten der österreichischen Finanzverwaltung, die auf die Qualität der Daten angewiesen waren, beklagten übereinstimmend die Fehlerhaftigkeit der Abfrageergebnisse. Nach den Feststellungen des RH war das österreichische Umsatzsteuer-Identifikations-Büro bestrebt, möglichst rasch fehlerhafte Daten zu korrigieren. Die Datenqualität anderer EU-Mitgliedstaaten war hingegen mangelhaft. Die häufig festgestellten Abweichungen der Daten in den Zusammenfassenden Meldungen von jenen der Umsatzsteuerjahreserklärungen führten zu Ermittlungsverfahren durch die Finanzbehörde mit fiskalisch zumeist geringen Ergebnissen. In der überwiegenden Zahl der Fälle erfolgten bloße Korrekturen der Daten in anderen EU-Mitgliedstaaten.
- 11.2 Im Zusammenhang mit der Fehleranfälligkeit der Zusammenfassenden Meldungen wies der RH darauf hin, dass eine effektive Kontrolle der innergemeinschaftlichen Umsatzsteuervorgänge nur dann erfolgen kann, wenn sämtliche im IT-System befindlichen Daten vollständig und rich-

Zusammenfassende Meldungen

23

tig sind. Wegen der besonderen Bedeutung der EU-weiten Kontrolle regte der RH an, die österreichischen Unternehmer zu verpflichten, auf ihren Zusammenfassenden Meldungen zusätzlich zu den innergemeinschaftlichen Lieferungen auch ihre innergemeinschaftlichen Erwerbe zu erklären.

11.3 *Zu der inhaltlichen Erweiterung der Zusammenfassenden Meldungen gab das BMF keine Stellungnahme ab.*

12.1 Die Erhebungen des RH ergaben, dass die Angaben der Umsatzsteuerjahreserklärungen bei Veranlagungen im Rahmen von Überprüfungshandlungen durch den Innendienst der Finanzämter nur in seltenen Fällen mit jenen der Zusammenfassenden Meldungen abgeglichen wurden. Eine elektronische Verknüpfung für Kontrollzwecke bestand nicht.

12.2 Aufgrund der dargestellten Vorgangsweise blieb der Großteil der Zusammenfassenden Meldungen inhaltlich ungeprüft. Der RH erachtete es daher als zweckmäßig, die Angaben auf den Zusammenfassenden Meldungen mit Hilfe der IT bei jeder Veranlagung mit den Umsatzsteuerjahreserklärungen aufeinander abzustimmen.

12.3 *Laut Mitteilung des BMF werde eine Realisierung dieser Empfehlung mit den bereits bestehenden Überlegungen zur Vernetzung von Daten zu Überprüfungszwecken erfolgen.*

Vorsteuerabzug

13.1 Körperschaften des öffentlichen Rechts beanspruchten zunehmend unter Ausnutzung bestimmter abgabenrechtlich vorteilhafter Modelle aus Vorsteuerabzügen entstandene Gutschriften (Vorsteuerüberhänge). Das führte im Ergebnis zu einer Mitfinanzierung der Haushalte dieser Körperschaften öffentlichen Rechts durch den Bund.

13.2 Nach Auffassung des RH wird dadurch die Umsatzsteuer ihrem Zweck entfremdet, weil sie den Wert einer Leistung besteuern soll. Um dem Problem der Subventionierung durch den Bund wirksam zu begegnen, sollte ein Abzugsverbot wie bei der Einkommensteuer erwogen werden. Gemäß § 20 Abs 2 des Einkommensteuergesetzes 1988 dürfen nämlich bei der Ermittlung der Einkünfte Aufwendungen und Ausgaben, soweit sie mit nicht steuerpflichtigen Einnahmen in unmittelbarem wirtschaftlichem Zusammenhang stehen, nicht abgezogen werden.

Bei Anlegung gleicher Maßstäbe im Umsatzsteuerrecht könnte nämlich der Vorsteuerabzug insoweit versagt werden, als die Einnahmen aus umsatzsteuerrechtlich nicht steuerbaren Zuschüssen bestehen. Im Bereich jener Aktivitäten, die keine dauerhaften Gewinne erwarten lassen, könnte eine Einbeziehung der Körperschaften des öffentlichen Rechts in den Liebhabereibegriff angedacht werden.

Durch diese Maßnahmen würde sich die vom Bund weder dem Inhalt noch der Höhe nach beeinflussbare, unfreiwillige Mitfinanzierung anderer Haushalte vermindern. Bei den Verhandlungen zum jeweiligen Finanzausgleich könnte damit eine größere Transparenz über die zu verteilenden Finanzmittel erzielt werden.

24

- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe es bereits Überlegungen angestellt, ob und wie bei Körperschaften öffentlichen Rechts hohe Vorsteuerüberhänge im Einklang mit dem EU-Recht vermieden werden könnten. Die Empfehlung des RH hinsichtlich eines Abzugsverbotes wie bei der Einkommensteuer werde das BMF weiter verfolgen.*

**Zusammenarbeit
des BMF**

- 14 Bei der Zusammenarbeit des BMF mit einzelnen Institutionen bestanden nach den Feststellungen des RH teilweise Problemfelder. So erstellt die Bundesanstalt Statistik Österreich (Statistik Austria) handelsstatistische Auswertungen anhand ihrer übermittelten Unternehmermeldungen. Bei bedeutsamen Differenzen zwischen diesen statistischen und den vom BMF übermittelten Daten sind diese durch beide Institutionen aufzuklären. Dabei stellte der RH unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen den betroffenen Institutionen fest.

Die Finanzverwaltung stellte ferner im Zuge von gezielten Ermittlungshandlungen in etlichen Fällen fest, dass Abgabepflichtige zwar unternehmerisch tätig waren und die von ihnen beschäftigten Pflichtversicherten beim zuständigen Krankenversicherungsträger angemeldet hatten. Eine zusätzliche steuerliche Erfassung lag jedoch nicht vor, wodurch insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer erhebliche Abgabenausfälle entstanden.

In einem Fall erlangte der RH Kenntnis von einer Firmenbucheintragung, welche als Standort der Gewerbeberechtigung eines Kaufmannes eine öffentliche WC-Anlage auswies. Wie die Erhebungen des zuständigen Finanzamtes ergaben, handelte es sich um keine unternehmerische Tätigkeit.

Der RH empfahl dem BMF eine verbesserte und intensivere Zusammenarbeit mit der Statistik Austria, dem BMJ, dem BMSG sowie dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger.

Schluss-
bemerkungen

- 15 Der RH gewann den Eindruck, dass die Finanzverwaltung in den vergangenen Jahren Anstrengungen zur Verbesserung der Kontrolle der Umsatzsteuer unternommen hat, insbesondere im Bereich der Betrugsbekämpfung. Dennoch ließen bestimmte Kennzahlen mögliche Kontrolldefizite vermuten.

Zusammenfassend empfahl der RH dem BMF,

- (1) das betrugsanfällige System der Umsatzbesteuerung im Einklang mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten zu reformieren;
- (2) die verpflichtende elektronische Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen für sämtliche Voranmeldungszeiträume anzustreben;
- (3) die elektronischen Verfahren der Fallauswahl für Zwecke der Umsatzsteuerkontrolle entscheidend zu verbessern;
- (4) Überlegungen zum Aufbau einer Datenbank für Amtshilfefverfahren mit ausländischen Finanzbehörden anzustellen;
- (5) die Zusammenfassenden Meldungen der Unternehmer um die Angaben betreffend innergemeinschaftliche Erwerbe zu erweitern und mit den Umsatzsteuerjahreserklärungen mit Hilfe der IT aufeinander abzustimmen;
- (6) Überlegungen anzustellen, um der Mitfinanzierung der Haushalte von Körperschaften öffentlichen Rechts — im Wege des Vorsteuerabzuges — durch den Bund wirksam zu begegnen.

Prüfungsabteilungen Strafsachen

Kurzfassung

Den bei sieben Finanzämtern eingerichteten Prüfungsabteilungen Strafsachen (PAST; ehemalige Steuerfahndung) obliegt die Aufdeckung und Verfolgung schwerwiegender Finanzvergehen, insbesondere von Abgabenhinterziehungen größeren Ausmaßes. Sie werden über Anforderung der Finanzbehörde, eines Gerichtes oder einer Staatsanwaltschaft tätig. Ein 1999 vorgestelltes Reorganisationskonzept enthielt Vorschläge zur Neugestaltung der Steuerfahndung; dem Projektergebnis folgten keine entscheidenden Umsetzungsschritte.

Die Leistungskennzahlen der PAST wichen zum Teil erheblich voneinander ab. Die aus der Tätigkeit der PAST resultierenden Betriebsprüfungen führten zu hohen durchschnittlichen steuerlichen Mehrergebnissen.

Die PAST leiteten die von ihnen bearbeiteten Fälle mehrheitlich an die zuständigen Finanzämter (Großbetriebsprüfungen) zur Durchführung einer Betriebsprüfung und Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen weiter, was teilweise zu Doppelgleisigkeiten und Verzögerungen im Verfahrensablauf führte. Die Anzahl der von den PAST selbst durchgeführten Betriebsprüfungen war gering.

Die von den PAST erstellten Arbeitsstatistiken beruhten auf uneinheitlichen Grunddaten, so dass den vom BMF erstellten Jahresübersichten nur eingeschränkte Aussagekraft zukam. Seit Oktober 2001 sind die PAST in das elektronische Datenerfassungssystem der Betriebsprüfung eingebunden, wodurch eine einheitliche Erfassung der statistischen Daten ermöglicht wurde.

Kenndaten der Prüfungsabteilungen Strafsachen				
Rechtsgrundlagen	Finanzstrafgesetz, BGBl Nr 129/1958 idgF Bundesabgabenordnung, BGBl Nr 194/1961 idgF			
Aufgaben	Aufdeckung und Verfolgung schwerwiegender Finanzvergehen, insbesondere von Abgabenhinterziehungen größeren Ausmaßes			
	1997	1998	1999	2000
	in Mill EUR			
steuerliche Mehrergebnisse	64,48	84,63	60,04	89,00
	Anzahl			
erledigte Fälle	663	627	645	687
offene Fälle zum 31. Dezember 2000	–	–	–	565
davon länger als ein Jahr	–	–	–	177
Bedienstete jeweils zum 1. Jänner (in Vollbeschäftigungsäquivalenten)	81,8	88,6	89,1	89,9

28

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2001 an Ort und Stelle die Prüfungsabteilungen Strafsachen (PAST) in Linz, Klagenfurt, Salzburg und Wien. Bei den PAST in Graz, Innsbruck und Feldkirch führte er Erhebungen mittels eines Fragebogens durch. Zu den im September 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMF im Dezember 2001 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2002.

Organisation

- 2.1 Die PAST (ehemalige Steuerfahndung) werden grundsätzlich als Organe der Finanzstrafbehörde zur Feststellung des finanzstrafrechtlichen Sachverhaltes und zur Sicherung der für das Finanzstrafverfahren bedeutsamen Beweismittel tätig. Prüfungsabteilungen Strafsachen sind bei dem Finanzamt für den 1. Bezirk in Wien sowie bei den Finanzämtern Feldkirch, Graz-Stadt, Innsbruck, Klagenfurt, Linz und Salzburg-Stadt eingerichtet. Eine eigene Organisationseinheit zur strategischen Bekämpfung des Steuerbetruges — wie etwa bei der Zollverwaltung — besteht im Rahmen der Finanzverwaltung nicht.
- 2.2 Nach Ansicht des RH wäre es für eine Verbesserung der strategischen Betrugsbekämpfung und der Koordination umfassender Fälle zweckmäßig, diese Aufgaben bei einer Organisationseinheit zu konzentrieren.
- 2.3 *Das BMF teilte mit, dass sich im Rahmen des Projekts Neuorientierung der österreichischen Zollverwaltung die Teilprojektgruppe Risikomanagement auch mit der Vorbereitung der Zusammenführung von Zoll und Steuer im Bereich der Betrugsbekämpfung befasse. Weiters seien Geschäftsprozessanalysen der Zoll- und der Steuerfahndung bereits durchgeführt worden. Durch die Nutzung möglicher Synergien zwischen Zoll und Steuern sollen klare Strukturen geschaffen werden.*

**Leistungs-
kennzahlen**

3.1 Die PAST werden über Weisung von Oberbehörden, über Anforderung von Finanzämtern, Gerichten oder der Staatsanwaltschaft, bei Gefahr im Verzug sowie im Rahmen von Amts- und Rechtshilfeersuchen tätig. Im Zeitraum 1997 bis 2000 gingen den PAST im Jahresdurchschnitt folgende Anforderungen zu, wobei diese allerdings nicht in jedem Fall angenommen wurden:

	Wien	Linz	Salzburg	Klagenfurt	Graz	Innsbruck	Feldkirch
Anforderungen	281	78	65	72	66	130	32
Anzahl an Prüforganen*	24	11	7	4	8	10	4
Anforderungen je Prüforgang	12	7	9	18	8	13	8

* Prüforgane: Anzahl der Prüfer und Erhebungsorgane im Vierjahresdurchschnitt 1997 bis 2000

Die durchschnittliche Anzahl an jährlichen Erledigungen je Prüfer, die dafür im Durchschnitt aufgewendeten Falltage und die durchschnittliche Erledigungsdauer je Fall (Durchlaufzeit in Kalendertagen) lagen im Zeitraum 1997 bis 2000 bei folgenden Größenordnungen:

	Feldkirch	Graz	Innsbruck	Klagenfurt	Linz	Salzburg	Wien
Erledigungen je Prüfer	8,5	7,7	10,6	16,6	6,7	9,5	7,9
Anzahl der Falltage	13,5	21,4	10,6	9,6	24,6	19,6	18,2
Durchlaufzeit	–	–	–	168	254	132	169

Für die PAST Graz, Innsbruck und Feldkirch lagen mangels Erhebungen an Ort und Stelle keine Daten vor.

Die weitaus höchste durchschnittliche Erledigungszahl je Prüfer und die im Durchschnitt geringste Anzahl an Falltagen je Fall bei der PAST Klagenfurt war auf zahlreiche einfache, weniger zeitaufwendige Prüfungsfälle zurückzuführen. Die Prüfung komplexer Fälle (zB Brauereien) beanspruchte bei den PAST Graz, Linz, Salzburg und Wien erhebliche Arbeitskapazitäten.

Mit Stand 31. Dezember 2000 waren bei den PAST insgesamt 565 Fälle offen, davon 177 länger als ein Jahr. Die höchste Zahl an offenen Fällen war dabei in Wien mit 323 (davon 119 länger als ein Jahr), gefolgt von Innsbruck und Linz mit je 75 (jeweils 18 länger als ein Jahr), zu verzeichnen.

- 3.2 Unter den vom RH überprüften Dienststellen wies die PAST Linz die niedrigsten Erledigungszahlen, die längste Durchlaufzeit und die größte durchschnittliche Anzahl an Falltagen auf. Die zum 31. Dezember 2000 offenen Fälle je Prüforgan entsprachen der durchschnittlichen Jahresarbeitsleistung eines Bediensteten und lagen nur bei der PAST Wien darüber. Der RH regte an, die unterschiedlichen, zum Teil erheblich voneinander abweichenden Kennzahlen der PAST zu analysieren und hinsichtlich notwendiger organisatorischer Maßnahmen zu hinterfragen. Dabei wäre besonderes Augenmerk auf die offenen Fälle zu legen.

Die langen Durchlaufzeiten — verglichen mit der geringen Anzahl an Bearbeitungstagen — sollten zum Anlass genommen werden, die Arbeitsabläufe auf zeitliche Straffung und Optimierung zu untersuchen.

- 3.3 *Das BMF teilte mit, dass die Prozessabläufe im Rahmen des Projekts Steuerfahndung Neu untersucht worden wären. Aufgezeigte Lösungsansätze würden im Rahmen der künftigen Projektarbeit berücksichtigt werden.*
- 4.1 Im Zeitraum 1997 bis 2000 schlossen die PAST lediglich zwischen 4,3 % (Wien) und 29,6 % (Klagenfurt) der Fälle durch eine selbst vorgenommene Betriebsprüfung (Eigenbetriebsprüfung) ab. Aus den durch die Tätigkeit der PAST resultierenden Betriebsprüfungen ergaben sich aufgrund des strafrechtlichen Hintergrundes besonders hohe durchschnittliche steuerliche Mehrergebnisse.
- 4.2 Die Personalausstattung der PAST ist derzeit nicht auf die Durchführung von Betriebsprüfungen ausgerichtet. Die PAST leiteten die von ihnen bearbeiteten Fälle mehrheitlich an die zuständigen Finanzämter (Großbetriebsprüfungen) zur Durchführung einer Betriebsprüfung und Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen weiter; diese Weiterleitung führte teilweise zu Doppelgleisigkeiten und Verzögerungen im Verfahrensablauf.

Der RH hielt daher zur Beschleunigung der Verfahren die Bereinigung dieser Schnittstelle für erforderlich; dabei sollten die PAST einen ihnen übertragenen Fall abschließend erledigen (einschließlich Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen).

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMF wäre eine Straffung der Verfahren durch Zusammenführung aller Arbeitsschritte von der Vorbereitung bis zur Schlussanzeige und Gerichtsvertretung in eine Stelle bereits im Projekt Steuerfahndung Neu vorgesehen gewesen. Die Lösungsansätze würden im Rahmen der künftigen Projektarbeit berücksichtigt werden.*
- Statistische Daten und Controlling**
- 5.1 Die PAST übermittelten vierteljährlich die Arbeitsergebnisse sowie Gruppen- und Abteilungsstatistiken dem BMF, das daraus Bundesübersichten erstellte und den PAST zu Vergleichszwecken bekannt gab.
- 5.2 Da die vom BMF erstellten Übersichten auf uneinheitlichen Datengrundlagen beruhten, waren sie für einen Vergleich der Belastung und der Arbeitsleistung nur eingeschränkt geeignet. Der RH empfahl, für eine einheitliche Datenerfassung zu sorgen, die Grundlage für wirksame Steuerungsmaßnahmen sein sollte.
- 5.3 *Laut Mitteilung des BMF wäre seit Oktober 2001 durch die Einbindung der Steuerfahndung in das elektronische Datenerfassungssystem der Betriebsprüfung eine einheitliche Erfassung der statistischen Daten ermöglicht und dadurch die Fehleranfälligkeit deutlich verringert worden.*
- Strafrechtliche Relevanz der Fälle**
- 6.1 Die PAST nahmen zum Teil auch Fälle mit geringer strafrechtlicher Relevanz in Bearbeitung. Die PAST Klagenfurt bearbeitete verhältnismäßig viele derartige Fälle.
- 6.2 Da es sich bei diesen Fällen nicht um schwerwiegende Finanzvergehen oder Abgabenhinterziehungen größeren Ausmaßes handelte, wären dafür andere Abteilungen der Finanzämter zuständig gewesen. Der RH regte an, eine Neuorganisation der PAST in Angriff zu nehmen; dabei wären die Standortfrage sowie die Ressourcenzuteilung von der Bedeutung, dem Umfang sowie der strafrechtlichen Relevanz der in einer Region anfallenden bzw zu bearbeitenden Fälle abhängig zu machen.
- 6.3 *Das BMF gab bekannt, die Empfehlung des RH bei der künftigen Neugestaltung der Steuerfahndung berücksichtigen zu wollen.*
- Steuerfahndung Neu**
- 7.1 Über Auftrag des BMF legte eine Projektgruppe im November 1999 ein Konzept zur Neugestaltung der Steuerfahndung vor. Ziele dieses Konzepts waren die Straffung der Arbeitsabläufe, der Wegfall von Schnittstellen, eine Konzentration auf wesentliche Fälle sowie die Errichtung eines Informations-, Koordinierungs- und Analysezentrums.
- Eine Neuordnung der Steuerfahndung sah auch das im Jänner 2001 vom BMF vorgestellte, von einem Unternehmensberater erstellte Konzept über die Entwicklung einer Plattform zur tiefgreifenden Reform der österreichischen Finanzverwaltung vor.

- 7.2 Der RH hielt zahlreiche der im Konzept aus dem Jahr 1999 festgelegten Vorschläge — vor allem die Errichtung eines Informations-, Koordinierungs- und Analyseentrums — im Interesse einer zeitnahen und wirksameren Bekämpfung des Steuerbetrugs für vordringlich. Allerdings folgten dem seit Ende 1999 vorliegenden Projektergebnis keine entscheidenden Umsetzungsschritte.
- 7.3 *Laut Mitteilung des BMF werde die Zusammenführung von Steuer- und Zollfahndung erwogen, wobei die Vorarbeiten aus dem Projekt "Steuerfahndung Neu" berücksichtigt würden.*

Schluss- bemerkungen

8 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Für eine Verbesserung der strategischen Bekämpfung des Steuerbetrugs und der Koordination umfassender Fälle wäre es zweckmäßig, diese Aufgaben bei einer Organisationseinheit zu konzentrieren.
- (2) Die langen Durchlaufzeiten — verglichen mit der geringen Anzahl an Bearbeitungstagen — sollten zum Anlass genommen werden, die Arbeitsabläufe auf zeitliche Straffung und Optimierung zu untersuchen.
- (3) Bei einer Neuorganisation der PAST wären die Standortfrage sowie die Ressourcenzuteilung von der Bedeutung, dem Umfang und der strafrechtlichen Relevanz der in einer Region zu bearbeitenden Fälle abhängig zu machen.
- (4) Fälle mit geringer strafrechtlicher Relevanz sollten wegen der besonderen Ausbildung und Qualifikation des Fahndungspersonals nicht von den PAST, sondern den dafür jeweils vorgesehenen Stellen der Finanzämter bearbeitet werden.

Zölle und Agrarzölle: Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Kurzfassung

Die vom Europäischen Rechnungshof aus den Gebarungsfällen der EU-A-Buchführung* zum Haushaltsjahr 2000 ausgewählten Stichproben gaben keinen Anlass zu Bemerkungen. Hinsichtlich einer Transaktion aus der EU-B-Buchführung** verlangte der Europäische Rechnungshof nähere Erläuterungen zur Verrechnung.

* dient der umgehenden erfolgswirksamen Verbuchung laufender Zollvorschriften

** dient der Verbuchung nachträglich festgestellter Zollschulden

Der RH bemängelte bei einem Abgabenbescheid die Zollwertermittlung; im Bereich Zollschuldrecht wäre die Fachaufsicht zu verstärken und punktuell bestehender Schulungsbedarf abzudecken.

Kenndaten der BMF-Zollverwaltung					
Rechtsgrundlage	insbesondere EU-Zollkodex und Zollrechts-Durchführungsgesetz, BGBl Nr 659/1994 idGF				
Aufgabe	Vollziehung des Gemeinschaftszollrechts				
Gebarungsentwicklung	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill EUR				
Einnahmen					
Abgaben-Nettovorschriften					
EU-Einfuhr- und Ausfuhrabgaben	254,09	253,66	238,63	215,32	280,84
Ausgaben					
Sachausgaben*	34,73	32,13	28,10	31,91	23,24
Personalausgaben	107,19	99,13	82,11	120,26	120,91
Besoldete Mitarbeiter	Anzahl				
jeweils zum 1. Jänner	4 190	3 988	3 542	4 104	4 050
* kalkulatorische Ansätze					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der Europäische Rechnungshof prüfte im April 2001 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Jahr 2000 die Gebarung des BMF mit Zöllen und Agrarzöllen, die als traditionelle Eigenmittel für die Gemeinschaft zu erheben sind. Er nahm dabei Prüfungshandlungen (Stichproben) bei den Hauptzollämtern Salzburg und Wien vor, die der RH in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung begleitete.

34

Zu den an den Bundesminister für Finanzen ergangenen Prüfungsmittelungen des Europäischen Rechnungshofes vom Juli 2001 nahm das BMF im August 2001 Stellung. Der Europäische Rechnungshof schloss im Oktober 2001 die Prüfung ab. Zu den im Juni 2001 übermittelten Prüfungsmittelungen des RH langten im September und November 2001 Stellungnahmen des BMF ein. Der RH gab im Oktober 2001 eine Gegenäußerung ab.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachfolgenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw. Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes sowie die diesbezüglichen Stellungnahmen der überprüften Stelle Bezug.

Zuverlässigkeits- erklärung 2000

- 2.1 Nach gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sind die laufenden Zollvorschreibungen umgehend erfolgswirksam in der erwähnten EU-A-Buchführung (nach Artikel 6 Abs 3 Buchstabe a der Verordnung (EG, Euratom) Nr 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000) zu verbuchen, nachträglich festgestellte Zollschulden in der EU-B-Buchführung (nach Artikel 6 Abs 3 Buchstabe b der vorgenannten Verordnung). Zahlungen bei "B-Fällen" sind erst zum Entrichtungszeitpunkt in die EU-A-Buchführung aufzunehmen. Das BMF verrechnet demgemäß vollständig automatisiert in zwei datentechnisch verknüpften Buchführungssystemen.

Die vom Europäischen Rechnungshof aus den Gebarungsfällen der EU-A-Buchführung zum Haushaltsjahr 2000 ausgewählten Stichproben gaben keinen Anlass zu Bemerkungen.

Der Europäische Rechnungshof untersuchte beim Hauptzollamt Salzburg eine Nachforderung von Agrarzöllen (EU-B-Buchführung) in Höhe von 2 438 270 ATS (177 195,99 EUR). Er bezweifelte, dass sich eine Reihe von Buchungen im Zusammenhang mit der Aussetzung der Einhebung korrekt in der EU-A-Buchführung niederschlug, und hielt die verspätete Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittelbeträge für möglich.

Das BMF wies in seiner Stellungnahme an den Europäischen Rechnungshof auf die Berechtigung und zutreffende Darstellung der einzelnen Buchungen hin. Überdies verbesserte es die automatische Steuerung der Buchungseingabe durch zusätzliche Fehlermeldungen.

- 2.2 Der RH unterstützte die Argumentation des BMF.

Der Europäische Rechnungshof hielt die vom BMF getroffenen Maßnahmen für ausreichend und schloss die Prüfung ohne weitere Bemerkungen ab.

Sonstige Feststellungen des RH

- 3.1 Aus der mit Carnet TIR* begleiteten Ladung eines auf der rollenden Landstraße in Wels angekommenen türkischen Lastkraftwagens war ein Teil beschlagnahmt und gleichzeitig bei der Finanzstrafbehörde ein Finanzvergehen angezeigt worden.

* Das Carnet TIR ist ein internationales Zollpapier für Beförderungen unter zollamtlicher Überwachung der beteiligten Zollverwaltungen. Es gilt für im Abgangsland verplombte Warentransporte in Straßenfahrzeugen oder auf diesen verladene Behälter (Container) über eine oder mehrere Zollgrenzen.

Das Hauptzollamt Wien erließ im März und Mai 1997 gleichlautende Abgabenbescheide an den Lenker des Lastkraftwagens und an die Spedition. Dies geschah unter Verwendung von standardisierten IT-Bescheidvorlagen. Außerdem erging im Jänner 1998 eine Zahlungsaufforderung an den Österreichischen Automobil-, Motorrad- und Touring Club als den in Österreich im Rahmen des TIR-Abkommens für Abgabenschulden haftenden Verband.

Das Hauptzollamt Wien beachtete nicht, dass durch die Anzeige des Finanzvergehens die Zuständigkeit zur Abgabenvorschreibung auf das Hauptzollamt Linz übergegangen war. Außerdem ging es ohne nähere Begründung von einer vorschriftswidrigen Verbringung der Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft aus.

Das Hauptzollamt Wien berücksichtigte auch nicht, dass die beschlagnahmte und dadurch als in ein Zolllagerverfahren übergeführt geltende Ware bereits im Februar 1997 freigegeben und im Ausfuhrverfahren in die Türkei ausgeführt worden war.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass die Verwendung von IT-Bescheidvorlagen das abgabenrechtliche Ermittlungsverfahren nicht verdrängen dürfe. Er empfahl, im Bereich Zollschuldrecht die Fachaufsicht zu verstärken und punktuell bestehenden Schulungsbedarf im Zollschuldrecht abzudecken.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMF hätten Bedienstete in den ersten Jahren nach dem Beitritt Österreichs zur EU bisweilen nicht über das entsprechende Wissen und die Erfahrungswerte verfügt, um das Gemeinschaftsrecht richtig umzusetzen.*
- 4.1 Das Hauptzollamt Wien erließ im Mai 2000 einen Abgabenbescheid über 14 004 290 ATS (1 017 731,44 EUR) — davon 3 513 343 ATS (255 324,59 EUR) an EU-Zoll — für geschmuggelte Zigaretten. Bezüglich der herangezogenen Bemessungsgrundlagen verwies es lediglich auf deren Schätzung.
- 4.2 Das einschlägige Gemeinschaftsrecht sieht indessen bei der Zollwertermittlung eine Reihe von Ermittlungsmethoden und erst am Schluss eine Schätzung vor. Der RH empfahl dem BMF, den Vollzug der zollrechtlichen Vorschriften über den Zollwert zu verbessern.

36

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMF komme es gerade bei Schmuggel zu einer sehr niedrigen Einziehungsquote. Die vom RH geforderten Ermittlungen würden sich zu aufwendig gestalten und keinen Abgabenerfolg bringen. Darüber hinaus verwies das BMF auf die äußerst angespannte Personalsituation in der österreichischen Zollverwaltung.*
- 4.4 Der RH verwies darauf, dass selbst sehr niedrige Einziehungsquoten nicht dazu führen dürfen, die ordnungsgemäße Ermittlung von Abgabebemessungsgrundlagen durch Schätzungen zu ersetzen.

**Schluss-
bemerkungen**

- 5 Zusammenfassend empfahl der RH,
- (1) den punktuell bestehenden Schulungsbedarf im Zolleschuldrecht abzudecken und
 - (2) den Vollzug der zollrechtlichen Vorschriften über den Zollwert zu verbessern.

Bundes–Wertpapieraufsicht

Kurzfassung

Die im Jahr 1997 als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtete Bundes–Wertpapieraufsicht (BWA) musste innerhalb kurzer Zeit aufgebaut werden. Im Rumpfgeschäftsjahr 1997 war die BWA großteils mit der Organisation ihrer Institution beschäftigt und konnte in diesem Zeitraum noch kaum eine Aufsichtstätigkeit entfalten. Sie nahm ab 1. Jänner 1998 den zu diesem Zeitpunkt gesetzlich vorgesehenen Vollbetrieb auf. Nach den Feststellungen des RH erfüllte die BWA ihre gesetzlichen Verpflichtungen.

Im Dezember 2001 hob der Verfassungsgerichtshof einzelne Bestimmungen des Wertpapieraufsichtsgesetzes als verfassungswidrig auf. Im Einzelnen entschied er, dass die Konstruktion der BWA, die eingeschränkte Möglichkeit der Aufsicht über die BWA durch den Bundesminister für Finanzen bzw seine unzureichende Weisungsbefugnis sowie die der BWA übertragenen Kompetenzen — im Wesentlichen Strafbefugnis, Konzessionserteilung und –entziehung — nicht dem Organisationskonzept der Bundesverfassung entsprechen.

Den vom BMF alljährlich vorgegebenen Budgetrahmen hielt die BWA — ausgenommen im Gründungsjahr 1997, in dem für ihre betriebsfähige Einrichtung höhere Mittel erforderlich waren — ein. Der Beirat entsprach den gesetzlichen Erfordernissen und kam seinen Verpflichtungen stets nach.

Die Aufbau– und Ablauforganisation der BWA beurteilte der RH als zweckmäßig. Das IT–System war in Bezug auf die gesetzlich definierte Aufgabenstellung der BWA angemessen.

38

Kenndaten der Bundes-Wertpapieraufsicht (BWA)					
Rechtsgrundlagen	Wertpapieraufsichtsgesetz (WAG), BGBl Nr 753/1996 idgF Börsegesetz, BGBl Nr 555/1989 idgF Bankwesengesetz (BWG), BGBl Nr 532/1993 idgF Aktiengesetz 1965, BGBl Nr 98 idgF				
Rechtsform	Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit				
Aufgaben	Marktaufsicht, Emittenten- und Börsenaufsicht, Erteilung von Konzessionen an Wertpapierdienstleistungsunternehmen, Überwachung der Einhaltung der Wohlverhaltensregeln und der Organisationspflichten aller Erbringer von Wertpapierdienstleistungen				
	1997*	1998	1999	2000	2001**
			Anzahl in Mill		
Verarbeitete Wertpapiermeldungen		4,1	3,9	5,2	4,1
			Anzahl		
Örtliche Prüfungen		2	4	15	13
Erteilte Konzessionen		79	124	97	82
Ermittlungsverfahren wegen Insidermissbrauchs		16	11	18	14
Erhebungen wegen Marktmanipulation		6	3	–	
Der Aufsicht unterworfen:					
Meldepflichtige Institute		900	950	994	
Wertpapierdienstleistungsunternehmen		79	196	279	
Emittenten	138	158	194	199	
Gebahrungsentwicklung***			in Mill EUR		
Bilanzsumme	1,05	2,01	1,64	1,55	1,23
Kostenerstattung gemäß § 7 WAG	0,58	2,19	2,98	3,17	2,94
Aufteilung der Aufsichtskosten auf:					
<i>Meldepflichtige Institute (75 %)</i>	0,43	1,64	2,24	2,38	2,21
<i>Emittenten (10 %)</i>	0,06	0,22	0,30	0,32	0,29
<i>Wertpapierdienstleistungsunternehmen (5 %)</i>	0,03	0,11	0,14	0,15	0,15
<i>Bund (10 %)</i>	0,06	0,22	0,30	0,32	0,29
Personalaufwand	0,33	1,26	1,61	1,74	1,79
			Anzahl		
Personalstand					
im Jahresdurchschnitt	7	24	30	34	37
* Rumpfgeschäftsjahr					
** Daten für 2001 nur teilweise vorhanden					
*** doppisches Rechnungswesen					

Chronologie	
1997	
10. April	Bestellung des Direktors der BWA für den Zeitraum vom 1. Mai 1997 bis 30. April 2002 durch den Bundesminister für Finanzen.
1. Mai	Einrichtung der BWA als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit; Beginn des Rumpfgeschäftsjahres.
1. Juli	Aufnahme eines Teils der behördlichen Tätigkeit (Überwachung der Wohlverhaltensregeln).
1998	
1. Jänner	Beginn des Echtbetriebes des elektronischen Meldesystems für Wertpapiertransaktionen.
1999	
1. Jänner	In-Kraft-Treten der Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Kosten der Bundes-Wertpapieraufsicht (BWA-Kostenverordnung), BGBl II Nr 23/1999 idGF.
2001	
12. Dezember	Aufhebung einzelner Bestimmungen des Wertpapieraufsichtsgesetzes durch den Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig – die Konstruktion der BWA entspricht nicht dem Organisationskonzept der Bundesverfassung
2002	
1. April	Laut Finanzmarktaufsichtsgesetz erfolgte der vorge-sehene Übergang der BWA in die Finanzmarktauf-sichtsbehörde.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Über Ersuchen des Bundesministers für Finanzen, Mag Karl-Heinz Grasser, gemäß Art 126 b Abs 4 B-VG, der RH möge besondere Akte der Gebarung der Bundes-Wertpapieraufsicht (BWA) hinsichtlich der Erfüllung des Gesetzesauftrages nach dem Wertpapieraufsichtsgesetz sowie der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen, führte der RH vom Dezember 2000 bis März 2001 bei der BWA eine Gebarungsüberprüfung durch, die den Zeitraum ab 1997 (Gründung der BWA) umfasste.

Der RH übermittelte seine Prüfungsmitteilungen im August 2001 gleichzeitig und gleichlautend an den Bundesminister für Finanzen, die Direktion der BWA sowie zur Information an den Beirat der BWA. Die Stellungnahmen des Bundesministers für Finanzen und der Direktion der BWA langten im September 2001 und im Oktober 2001 ein. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2001 und im Dezember 2001.

40

Rechtsverhältnisse

Errichtung der BWA

- 2 Die BWA wurde durch das Bundesgesetz über die Beaufsichtigung von Wertpapierdienstleistungen (Wertpapieraufsichtsgesetz – WAG), BGBl Nr 753/1996, als Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Sitz in Wien eingerichtet. Ihr Wirkungsbereich erstreckte sich auf das gesamte Bundesgebiet; ihre Aufgaben und Organisation waren im WAG geregelt. Als Organe der BWA bestellte der Bundesminister für Finanzen einen Direktor mit fünfjähriger Amtsdauer und einen Beirat zur Kontrolle der finanziellen Gebarung. Anfang Mai 1997 nahm die BWA ihre Geschäftstätigkeit auf. In diesem Rumpfgeschäftsjahr war sie großteils mit der Organisation ihrer Institution beschäftigt und konnte kaum eine Aufsichtstätigkeit entfalten. Sie nahm ab 1. Jänner 1998 den zu diesem Zeitpunkt gesetzlich vorgesehenen Vollbetrieb auf.

Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes

- 3 Aufgrund der Beschwerde einer Gesellschaft beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) gegen einen abweisenden Bescheid der BWA beschloss der VfGH im Juni 2001, die Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen des WAG von Amts wegen zu überprüfen und hob im Dezember 2001 verschiedene Bestimmungen des Gesetzes mit Wirksamkeit vom 1. April 2002 als verfassungswidrig auf.

Im Einzelnen entschied der VfGH, dass die Konstruktion der BWA, die eingeschränkte Möglichkeit der Aufsicht über die BWA durch den Bundesminister für Finanzen bzw seine unzureichende Weisungsbefugnis sowie die der BWA übertragenen Kompetenzen — im Wesentlichen Strafbefugnis, Konzessionserteilung und –entziehung — nicht dem Organisationskonzept der Bundesverfassung entsprechen. Das Erkenntnis des VfGH hatte zur Folge, dass auch einzelne Bestimmungen des Anfang Juli 2001 vom Nationalrat beschlossenen Finanzmarktaufsichtsgesetzes, BGBl Nr 97/2001, den verfassungsrechtlichen Erfordernissen anzupassen waren.

Gemäß dem Finanzmarktaufsichtsgesetz wurde die BWA mit 1. April 2002 im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf die Finanzmarktaufsichtsbehörde übertragen, wodurch sie als juristische Person unterging.

Geschäftspolitik

- 4.1 Wesentliche Aufgaben der BWA waren die Markt-, Emittenten- und Börsenaufsicht, die Erteilung von Konzessionen an Wertpapierdienstleistungsunternehmen sowie die Überwachung der Einhaltung der Wohlverhaltensregeln und der Organisationspflichten aller Erbringer von Wertpapierdienstleistungen. Weitere bzw ergänzende Zielvorgaben seitens des BMF bestanden laut Angaben der BWA nicht.

Die BWA erstellte ab 1998 geltende Unternehmungsgrundsätze und ein Leitbild, worin sie durch Schaffung von Vertrauen den Finanzplatz Österreich stärken wollte. In Ihrer Funktion als Behörde überwachte sie den Finanzmarkt und schützte den Anleger, während sie als Dienstleister die Marktteilnehmer aktiv betreute und informierte.

Ihr Ziel war es, vorbeugend zu wirken, wobei sie die effiziente Verfolgung von Gesetzesverletzungen als Teil der Vorbeugung (Prävention) sah. Durch die Aufsicht über einen wichtigen Teil des Finanzmarktes sollte

ein Beitrag für eine funktionierende Wirtschaft geleistet werden. Weiters sah die BWA die Kooperation mit internationalen Wertpapierorganisationen und ausländischen Aufsichtsbehörden als ihre Aufgabe und erachtete die Medien als wichtige Multiplikatoren und Transporteure ihrer Anliegen und Informationen.

- 4.2 Nach Ansicht des RH hat die BWA ihre gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt. Die darüber hinaus von ihr gepflegte Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden und eine Medienpräsenz waren erforderlich.

Leistungserbringung

Marktaufsicht

- 5 Die Überwachung der Meldepflichten und die Analyse der täglichen Meldungen über Wertpapiertransaktionen, die Aufklärung und Verfolgung von Verstößen gegen das Insiderhandelsverbot sowie gegen die Ordnungsmäßigkeit und Fairness des Handels mit Wertpapieren stellten die Hauptaufgabe der BWA dar. Die BWA verarbeitete 2001 4,1 Mill Meldesätze (2000: 5,2 Mill).

Im Jahr 2001 wurden wegen Verletzung von Meldepflichten 136 (2000: 341) Erhebungen eingeleitet und 134 (2000: 316) eingestellt. Im selben Jahr wurden 73 (2000: 214) Strafverfahren neu eingeleitet und 60 (2000: 147) durch Strafbescheid abgeschlossen. Zum Jahresende 2001 waren 47 (2000: 61) Verfahren noch offen.

Weiters leitete die BWA 2001 14 (2000: 18; 1999: 11; 1998: 16) Ermittlungsverfahren wegen möglichen Insidermissbrauchs ein, die — wie auch in den Jahren davor — zu keinen Verurteilungen führten.

Aufsicht über Kreditinstitute

- 6 Im Rahmen der Überwachung der Kreditinstitute analysierte die BWA die bankaufsichtlichen Prüfberichte, zeigte Gesetzesverletzungen auf und führte örtliche Prüfungen durch.

Aufsicht über Wertpapierdienstleistungsunternehmen

- 7 In diesem Bereich stellten die Konzessionserteilungen und die laufende Beaufsichtigung der Einhaltung der Konzessionsvoraussetzungen sowie die Notifizierungsverfahren (eine Vorgehensweise, die von diesen Unternehmen einzuhalten war, wenn sie eine Zweigniederlassung in einem europäischen Mitgliedstaat errichten wollten) den Schwerpunkt der Tätigkeit der BWA dar. Für die Durchführung von Notifizierungsverfahren für Kreditinstitute war hingegen das BMF zuständig.

Aufsicht über Emittenten

- 8 Neben der Medienbeobachtung von Emittenten erfolgte die Überwachung der Publizitätspflichten (Regelpublizität, Ad-hoc-Publizität, Beteiligungsmeldungen). Von den im Jahr 2000 1 202 (1999: 1 258) erhaltenen Meldungen entfielen mehr als die Hälfte auf die Veröffentlichung von Quartals- und Jahresberichten, 20 % (1999: 15 %) auf den Erwerb bzw die Veräußerung von Beteiligungen, Strukturveränderungen und Kooperationen; weiters gingen 60 (1999: 81) Stimmrechtsmeldungen ein.

Leistungserbringung

42

Aufsicht über den Grauen Kapitalmarkt 9 Im Mittelpunkt der Aufsicht über den "Grauen Kapitalmarkt" standen Ermittlungen wegen dubiosen Verhaltens nicht konzessionierter Unternehmungen, Prüfungen möglicher Konzessionspflichten, Anzeigen wegen Erbringens von Finanzdienstleistungen ohne Konzession sowie die Marktbeobachtung. Die BWA leitete im Jahr 2000 9 (1999: 6) Sachverhaltsdarstellungen wegen nicht konzessionierter Tätigkeit an Bezirksverwaltungsbehörden weiter. Weiters wurden 2000 50 (1999: 31) Verfahren wegen nicht konzessionierter Tätigkeit eingeleitet und davon 32 (1999: 12) eingestellt.

Aufsicht über die Wiener Börse AG 10 Die BWA war verpflichtet, das Handelsüberwachungssystem der Wiener Börse AG im Hinblick auf die erforderliche Überwachung der Handels- und Geschäftsabwicklung zu prüfen, wovon sie sich im Jahr 2000 durch örtliche Prüfungen überzeugte.

Anlegerschutz 11 Im Jahr 2000 langten bei der BWA insgesamt 55 (1999: 28) Anlegerbeschwerden ein, davon 30 (1999: 18) über Kreditinstitute und 13 (1999: 4) über Wertpapierdienstleistungsunternehmen. Im Rahmen des Anlegerschutzes war die BWA auch durch Informationsveranstaltungen für Anleger und durch die Auflage von Broschüren tätig.

Örtliche Prüfungen 12.1 Zur Erfüllung ihrer Aufsichtsaufgaben konnte die BWA gemäß dem WAG auch örtliche Prüfungen durchführen, wobei jedoch vor jeder Prüfung abgewogen wurde, inwieweit die im WAG normierten Ziele und Aufsichtsaufgaben mit einem gelinderen Mittel als einer örtlichen Prüfung erreicht werden konnten. Die BWA nahm folgende örtliche Prüfungen vor:

	1998	1999	2000	2001*
	Anzahl			
Anlassbezogene Prüfungen	2	2	11	
Routineprüfungen	–	2	4	
Örtliche Prüfungen	2	4	15	13

* genauere Daten für 2001 nicht vorhanden

Die Prüfungskosten waren gemäß Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Kosten der Bundes-Wertpapieraufsicht (BWA-Kostenverordnung), BGBl II Nr 23/1999 idGF, ab 1. Jänner 1999 den geprüften Rechtsträgern gesondert vorzuschreiben, was auf der Grundlage des installierten Zeit- und Leistungserfassungssystems erfolgte. Die Kostenerstattungen erfolgten direkt an die BWA und beliefen sich 1999 auf 0,02 Mill EUR und 2000 auf 0,09 Mill EUR, was einem Stundensatz von 47,46 EUR (1999) bzw von 49,34 EUR (2000) entsprach. Die Kostenerstattungen betragen 2001 0,18 Mill EUR.

Einzelne Mitglieder des Beirats erhoben daraufhin den Vorwurf, dass die Kostenerstattungen für örtliche Prüfungen einen übermäßigen "budgetausweitenden" Effekt hätten und die BWA damit habe zusätzliche Einnahmen gestalten können.

Leistungserbringung

43

- 12.2 Nach den Feststellungen des RH betrugen die Kostenerstattungen 1999 0,7 % und 2000 3 % der Gesamtkosten der BWA. Beim weitaus überwiegenden Teil handelte es sich um anlassbezogene örtliche Prüfungen; weder 1999 noch 2000 war ein übermäßiger "budgetausweitender" Erfolg gegeben. Allerdings sollten die Kosten für Routineprüfungen in der allgemeinen Kostenumlage gemäß § 7 WAG und im Budget berücksichtigt und nur jene für anlassbezogene Prüfungen direkt weiterverrechnet werden. Hiefür wäre eine Anpassung der Gesetzeslage erforderlich.
- 12.3 *Das BMF und die BWA schlossen sich der Ansicht des RH an und teilten mit, dass die ab 1. April 2002 geltende Gesetzeslage vorsehe, die Kosten aller Prüfungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde in die allgemeine Kostenumlage einfließen zu lassen.*

Konzessionen

Rechtslage

- 13 Das Finanzdienstleistungsgeschäft beinhaltete die Vermögensberatung (Beratung über die Veranlagung von Kundenvermögen), die Vermögensverwaltung (Verwaltung von Kundenportefeuilles mit Verfügungsvollmacht des Kunden) und die Vermittlung von Wertpapiergeschäften. Seit dem 1. Jänner 1998 war gemäß WAG dafür eine Konzession der BWA erforderlich.

Inhaber einer entsprechenden Gewerbeberechtigung per Stichtag 31. Dezember 1997, die bis zum 30. Juni 1999 einen Konzessionsantrag bei der BWA einbrachten, konnten die Dienstleistungen im Umfang der Gewerbeberechtigung bis Ende 1999 erbringen. Ab 1. Jänner 2000 durften Finanzdienstleistungen keinesfalls ohne eine Konzession der BWA ausgeübt werden.

- 14 Die Dauer eines Konzessionsverfahrens war von Fall zu Fall unterschiedlich und hing von der Vollständigkeit und der Komplexität des Antrages ab. Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag im Überprüfungszeitraum bei zehn bis zwölf Wochen; routinemäßig zu erledigende Anträge wurden in der Regel in fünf bis acht Wochen bearbeitet.
- 15 Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren fünf Mitarbeiter neben anderen Tätigkeiten auch mit der Bearbeitung von Konzessionsanträgen befasst. Die BWA wendete für die Bearbeitung von Konzessionen in den Jahren 1997 bis 2001 insgesamt 11 301 Stunden auf, was einem Durchschnittswert von 25 Stunden pro gestelltem Antrag entsprach.

In den Jahren 1998 langten 209, 1999: 110, 2000: 118 und 2001: 106 Konzessionsanträge ein. Die BWA erteilte 1998: 79, 1999: 124, 2000: 97 und 2001: 82 Konzessionen; Ende 2001 bestanden 321 aufrechte Konzessionen.

44

Zusammenwirken zwischen BWA und BMF

- 16.1 Die Zusammenarbeit zwischen der BWA und dem BMF war von Beginn an von Unstimmigkeiten, insbesondere hinsichtlich der Ausübung des Weisungsrechts durch das BMF und der Befolgung durch die BWA, geprägt. In einer grundlegenden Besprechung im Mai 1998 wurde der Direktor der BWA vom BMF auf seine gemäß § 3 WAG bestehende Weisungsgebundenheit gegenüber dem Bundesminister für Finanzen hingewiesen. Die vom Direktor der BWA in der Öffentlichkeit vertretene Unabhängigkeit der BWA beziehe sich nur auf das Verhältnis der BWA zu Emittenten, Banken usw.

Weiters wurde dem Direktor empfohlen, die Kontakte zu den Medien auf Standardformulierungen zu reduzieren, um eine mögliche Verletzung der gemäß § 5 Abs 2 WAG auferlegten Verschwiegenheitspflicht und eine daraus folgende mögliche Amtshaftung der Republik Österreich zu vermeiden.

- 16.2 Nach Auffassung des RH hatte sich das Zusammenwirken von BWA und BMF, insbesondere im Bereich der BMF-Fachaufsicht, verbessert. Weiterhin erkennbare Reibungsverluste bei der Zusammenarbeit waren personeller Natur.

Hinsichtlich der Weisungsbefolgung durch den Direktor der BWA verwies der RH auf seine diesbezüglichen Ausführungen im SB 2001/1 Bankenaufsicht S. 35 f, wonach die BWA dem als Weisung zu qualifizierenden Ersuchen der Bankenaufsicht nicht nachgekommen war, die Diskont Bank AG hinsichtlich der Einhaltung der Wohlverhaltensbestimmungen im Zusammenhang mit der Begebung der Rieger Bank-Anleihe 1998 zu prüfen.

- 16.3 *Laut Stellungnahme der BWA sähen internationale Standards im bank- und wertpapieraufsichtsrechtlichen Bereich die operationelle Unabhängigkeit einer Aufsichtsbehörde von politischen, kommerziellen und interessenbestimmten Einflüssen vor. Die politische Unabhängigkeit beziehe sich auch auf die Unabhängigkeit von staatlichen Instanzen.*
- 16.4 Der RH erwiderte, die in § 3 WAG festgelegte Weisungsgebundenheit des Direktors der BWA gegenüber dem Bundesminister für Finanzen könne nicht durch Standards internationaler Einrichtungen ersetzt werden.

Budget

Rumpfgeschäftsjahr
1997

- 17 Die im Bundeshaushalt ausgewiesenen Beträge stellten Geldzuweisungen des Bundes an die BWA dar; die Differenzen zum Aufwand gemäß Gewinn- und Verlustrechnung der BWA waren vor allem auf Investitionen und mehrjährige Abschreibungen zurückzuführen.
- 18 Für das Rumpfgeschäftsjahr 1997 waren ursprünglich 0,44 Mill EUR an Ausgaben vorgesehen, die in zwei Tranchen auf 1,18 Mill EUR angehoben wurden. Begründet wurde dies von der BWA mit einem aufzubauenen Melde- und Analysewesen, der Aufstockung von Personal, Miet- und Ausstattungskosten des Büros und laufenden Ausgaben.

Budget

Unter Einrechnung eines Werkentgelts von 0,02 Mill EUR für durchgeführte Beratungstätigkeit — es bezog sich auf die Besetzung der Funktion eines Direktors der BWA — betrug die Ausgaben 1997 letztlich 1,20 Mill EUR.

Budgets 1998 und 1999

- 19 Für 1998 und 1999 sahen die Bundesfinanzgesetze Ausgaben von jeweils 3,05 Mill EUR vor, was vom Direktor der BWA als zu gering für den weiteren Aufbau der Organisation bezeichnet wurde. Für den Fall, dass er die von ihm geforderten 3,48 Mill EUR nicht erhalten würde, kündigte er Leistungskürzungen — zB die Verschiebung der Aufsicht über die Einhaltung der Wohlverhaltens- und Complianceregeln durch Banken auf das Jahr 1999 — an.

Weiters könnten die Anschaffung eines Kostenrechnungs- und Kostenumlagesystems nicht durchgeführt und infolgedessen 1998 keine Kostenumlagebescheide erstellt werden.

Das BMF wies den Direktor der BWA in seiner Reaktion darauf hin, dass er bei der Führung der Geschäfte der BWA als Alleinverantwortlicher die gesetzlichen Bestimmungen uneingeschränkt einzuhalten habe, was gleichermaßen für den durch das Bundesfinanzgesetz eingeräumten Budgetrahmen wie für die Erfüllung der durch das WAG an die BWA gestellten Aufgaben gelte. Daraufhin versicherte der Direktor, den gesetzlichen Aufsichtsauftrag mit dem Budget von 3,05 Mill EUR bestmöglich erfüllen zu wollen.

Gesamtentwicklung

- 20.1 Die veranschlagten bzw die verrechneten Ausgaben und Einnahmen der BWA entwickelten sich entsprechend den jeweiligen Bundesfinanzgesetzen wie folgt:

	1997	1998	1999	2000	2001
	in Mill EUR				
veranschlagte Ausgaben	0,65	3,05	3,05	2,91	2,91
verrechnete Ausgaben	1,20	3,05	2,80	2,90	2,73*
veranschlagte Einnahmen	–	2,09	2,75	2,54	2,54
verrechnete Einnahmen**	–	–	2,32	2,79	2,80*

* Vorläufige Werte, die tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen liegen erst mit dem Rechnungsabschluss 2001 vor.

** Aufgrund der mit 1. Jänner 1999 in Kraft getretenen BWA-Kostenverordnung fielen erst ab 1999 Einnahmen an.

- 20.2 Die BWA hatte den ihr vom BMF alljährlich vorgegebenen Ausgabenrahmen — abgesehen vom Gründungsjahr, in dem für ihre betriebsfähige Einrichtung höhere Mittel erforderlich waren — eingehalten; dies war nach Ansicht des RH in erster Linie auf eine erfolgreiche Anpassung der Ansprüche an die vorhandenen Budgetmittel durch den Direktor zurückzuführen. Unabhängig davon setzte sich der Direktor für eine Erhöhung der vorgesehenen Mittel ein.

- 20.3 Die BWA teilte mit, die Bewilligung der Budgetmittel sei für sie nicht transparent gewesen.

Budget**46**

- 20.4 Der RH verwies auf die seitens des BMF geforderte und notwendige Einhaltung des budgetären Rahmens.
- Kontrolle durch den Beirat 21.1 Grundsätzlich war die Kontrolle der finanziellen Gebarung durch den Beirat auf eine Gesamtbetrachtung des Budgets der BWA ausgerichtet. Dem Bereich der Personalkosten widmete der Beirat besondere Aufmerksamkeit und ließ sich vom Direktor der BWA wegen seiner anhaltenden finanziellen Bedenken auch detaillierte Unterlagen vorlegen.

Wegen der durch den Anstieg des Personalaufwands zu erwartenden maßgeblichen Budgetausweitung stimmte der Beirat weder dem ursprünglich vorgelegten Vierjahresplan 2000 bis 2003 noch dem Vierjahresplan 2001 bis 2004, der reduzierte Daten enthielt, zu. Ein Beiratsmitglied sah in der Bestimmung des § 3 BWA-Kostenverordnung, wonach die Aufwendungen für Sonder- und Routineprüfungen immer vom geprüften Unternehmen zu tragen waren, mögliche Zielkonflikte, die sich für den Direktor der BWA aus der Durchführung von Prüfungen aus budgetären Gründen ergeben könnten.

Dies und die Kritik am Vierjahresplan führten zum Beschluss des Beirats, den Bundesminister für Finanzen über die wiederholten Ersuchen des Beirats an den Direktor der BWA zu einer möglichst sparsamen Gebarung zu unterrichten sowie einen Denkanstoß zur Abänderung des § 3 der BWA-Kostenverordnung zu geben. Dabei sollte eine größere Budgetplanungs- und Kostentransparenz im Vordergrund stehen. Der Direktor der BWA wies seinerseits auf eine möglichst sparsame Gebarung der BWA und die Unterschreitung des Budgets 1999 um 0,25 Mill EUR hin.

Das BMF vertrat die Ansicht, dass eine Abänderung der Kostenvorschriftung gemäß § 3 BWA-Kostenverordnung eine inhaltliche Änderung darstelle und somit im Wege einer Gesetzesänderung des WAG erfolgen müsse. Im Hinblick auf seine laufenden Überlegungen für ein Gesamt-Aufsichtskonzept, das auch die BWA umfassen sollte, wurde vorgeschlagen, das Ergebnis dieses Prozesses abzuwarten, weil damit auch die Frage der Aufsichtskosten insgesamt behandelt werden würde.

- 21.2 Der RH stellte fest, dass der Beirat die Finanzgebarung der BWA streng prüfte und somit die Einhaltung der vorgegebenen Rahmenbeträge der BWA-Jahresbudgets wesentlich beeinflusste, wodurch ein zu erwartender Anstieg der Ausgaben vermieden wurde. Weiters bewirkte der Beirat im Zusammenhang mit seinen Kontrollpflichten auch einen genaueren und detaillierten Aufbau des Berichtswesens der BWA.
- 21.3 *Laut Mitteilung der BWA bewirke die Anwesenheit von Vertretern kostenpflichtiger Unternehmungen im Beirat einen Einfluss auf die Aufsicht. Im Gegensatz zum Aufsichtsrat einer Unternehmung, der am Fortbestand der Unternehmung und an der Weiterentwicklung der Produkte interessiert sei, habe sich der Beirat nie mit der Angemessenheit des Budgets der BWA befasst.*
- 21.4 Der RH erwiderte, die Aufsicht des Beirats habe zu einer sparsamen Finanzgebarung der BWA beigetragen. Angesichts der gesetzlichen Konstruktion der BWA erachtete er den Vergleich des Beirats mit einem Aufsichtsrat als nicht zielführend.

- Weitere Feststellung 22 Eine weitere Feststellung des RH betraf die Kontrolltätigkeit durch das BMF hinsichtlich der erforderlichen Plausibilitätsprüfungen und der Einhaltung der Formalerfordernisse zur Abrufung budgetärer Mittel seitens der BWA.

Finanzierung

- Kostenumlage gemäß § 7 WAG 23 Die Finanzierung der BWA erfolgte durch monatliche Vorfinanzierungen aus dem Bundeshaushalt. Gemäß § 7 WAG waren 90 % der Aufsichtskosten unter Beachtung des Verursacherprinzips auf die meldepflichtigen Institute (75 %), Emittenten (10 %) und Wertpapierdienstleistungsunternehmen (5 %) aufzuteilen; den Rest (10 %) trug der Bund. Aufzuteilen waren die Gesamtkosten der BWA nach Abzug der direkt nach § 3 BWA-Kostenverordnung zu ersetzenden Beträge und der sonstigen Erträge der BWA.

Die Vorschreibung der Kosten erfolgte mittels Bescheides der BWA bis zum 31. Oktober des Folgejahrs. Die Zahlungen der Kostenpflichtigen waren dem Konto des BMF gutzuschreiben; dem Bund oblag die Zahlungseingangskontrolle und die Tragung des Ausfallrisikos.

- Kostenrechnung 24.1 Das seit 1998 bestehende Zeit-, Leistungs- und Kostenerfassungssystem sollte die Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Leistungen ermöglichen und damit die Grundlage für eine verursachergerechte Kostenumlage auf die Kostenersatzpflichtigen bilden.

Für die Jahre 1999 und 2000 stellten sich die Kostenzuordnungen wie folgt dar:

Kostenzuordnungen	1999	2000
	in %	
Marktaufsicht	32	14
Aufsicht Kreditinstitute	21	30
Aufsicht Wertpapierdienstleistungsunternehmen	20	23
Aufsicht Emittenten	6	12
Aufsicht Grauer Kapitalmarkt	5	6
Aufsicht Börse	3	2
Anlegerschutz	7	5
Örtliche Prüfungen	–	8
BMF	6	–
	100	100

Die angeführten Leistungsbereiche orientierten sich an den neu definierten Strukturen des Zeit- und Leistungserfassungssystems für die Jahre 1999 und 2000. Die Kostenzuordnung für das Jahr 1998 war für einen Vergleich nicht geeignet, weil der Schwerpunkt der Tätigkeit der BWA auf der Konzessionierung von Wertpapierdienstleistungsunternehmen lag.

Finanzierung

48

- 24.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ergebnisse der Kostenzuordnung aufgrund des Zeit- und Leistungserfassungssystems der BWA der im WAG vorgesehenen Kostenaufteilung nur bedingt entsprachen, weil einzelne Leistungen nicht verursachergerecht erfasst werden konnten.

Jahresabschlüsse
1997 bis 2000

- 25 Im Rumpfgeschäftsjahr 1997 betrug die Bilanzsumme der BWA 1,05 Mill EUR, 1998 2,01 Mill EUR und verringerte sich bis 2001 auf 1,23 Mill EUR, wobei in allen Jahren ausgeglichen bilanziert wurde. Die Jahresabschlüsse der BWA wurden von einer Wirtschaftsprüfungsunternehmung geprüft und mit uneingeschränkten Bestätigungsvermerken versehen.

Personal

Personalaufwand

- 26.1 Der Personalaufwand (in Klammer der Anteil am Gesamtaufwand) betrug im Rumpfwirtschaftsjahr 1997 0,33 Mill EUR (56 %), 1998 1,26 Mill EUR (58 %), 1999 1,61 Mill EUR (54 %), 2000 1,74 Mill EUR (55 %) und 2001 1,79 Mill EUR (67 %). Die Erhöhungen der Personalaufwendungen waren auf die Zunahme der durchschnittlichen Mitarbeiterzahl und Gehaltserhöhungen zurückzuführen. Laut einer von der BWA erstellten Studie über einen Vergleich von sechs europäischen Aufsichtsbehörden lag der Personalaufwand der BWA je Beschäftigtem im Durchschnitt.
- 26.2 Der RH wies im Hinblick auf den Personalkostenanteil von 55 % (2000) bzw 67 % (2001) an den Gesamtkosten der BWA auf die Entwicklung der Personalkosten hin.

Weitere
Feststellungen

- 27 Weitere Feststellungen des RH betrafen Stellenbeschreibungen, das Gehaltssystem und die Personalausstattung der BWA.

Organisation

Aufbauorganisation

- 28.1 Unter dem geschäftsführenden Direktor der BWA wurden sechs Organisationseinheiten (in der Regel Abteilungen) eingerichtet, von denen zwei unterstützenden Charakter hatten. Aus der Organisationsstruktur wurden in der Folge Aufgaben- und Stellenbeschreibungen sowie Anforderungsprofile pro Mitarbeiter abgeleitet; später erfolgte eine weitere Präzisierung über Erfolgskriterien für die einzelnen Organisationseinheiten.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH lief ein eigenes "Strukturprojekt" unter der Federführung des BMF, in dessen Rahmen die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für eine Allfinanzaufsicht ausgearbeitet wurden.

- 28.2 Der RH fand eine übersichtliche und zweckmäßige Aufbauorganisation vor, wobei die flachen Hierarchieebenen positiv zu werten waren; zudem waren die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche klar definiert.

OrganisationAblauf- und
Projektorganisation

- 29.1 Ziel der BWA war es, eine Organisation nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen zu etablieren. Dabei ging man — teilweise mit Hilfe einer externen Beratung — nach den Prinzipien einer systematischen Organisationsentwicklung vor. Zu Fragen der Organisation und Kommunikation wurden eigene Standards erarbeitet und formal für verbindlich erklärt; diese enthielten neben organisatorischen Regelungen und IT-Standards auch personalpolitische Systeme und besonders umfangreiche Vergaberichtlinien.
- 29.2 Die BWA war im überprüften Zeitraum nach professionellen Gesichtspunkten und mit Hilfe von modernen Managementinstrumenten geführt und organisiert, wobei lediglich in einzelnen Bereichen, wie beim Vergabewesen, Ansätze zu einer organisatorischen Überregulierung zu erkennen waren.

Fremdleistungen

- 30.1 Infolge des Zeitdrucks beim Aufbau der BWA beauftragte diese von 1998 bis 2000 eine externe Beratungsunternehmung, den Prozess der Organisationsentwicklung in der BWA durchgehend zu begleiten. Zu den wesentlichen Unternehmenssteuerungskomponenten, die auf diese Weise entstanden, zählten Gehaltssystematik, Teamentwicklung, Führungskräfte-Training sowie eine eigene Zielvereinbarungssystematik. Die gesamten Beratungskosten betrugen rd 70 000 EUR.
- 30.2 Der RH erachtete den Zukauf von Management- und Organisationswissen angesichts des Zeitdrucks in der Gründungsphase und angesichts der Größe der BWA für zweckmäßig. Die Wirtschaftlichkeit dieses Mitteleinsatzes wird von der Nutzungsdauer — bzw von einer möglichen Nachnutzung — abhängen.

InformationstechnologieMelde- und
Analysesystem

- 31 Das WAG sah bei der Marktaufsicht ab 1. Jänner 1998 vor, die einlangenden Meldungen nicht nur im Hinblick auf formale Korrektheit und Vollständigkeit, sondern auch auf Auffälligkeiten zu untersuchen. Somit hatte die BWA in relativ kurzer Zeit die technischen Voraussetzungen für die Implementierung des erforderlichen Melde- und Analysesystems zu schaffen.
- 32.1 Im Mai 1997 lag der BWA ein kombiniertes Angebot zweier Unternehmungen über die hard- und softwaremäßige Ausstattung des Melde- und Analysesystems von Wertpapiertransaktionen vor. Mangels eigener Personalkapazität wurde eine externe Beratungsunternehmung mit der Überprüfung des Angebots beauftragt. Diese beurteilte die angebotenen Systeme sowohl inhaltlich als auch preislich als nicht zweckmäßig.

Die letztlich gewählte Eigenentwicklung orientierte sich stark an der IT-Lösung des Deutschen Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel; die BWA-Lösung sah keine fix programmierten Auswertungsroutinen, sondern flexible Auswertungen durch den hauseigenen Analysten vor. Dadurch war eine raschere Anpassung an die Anforderungen des Marktes und die Strategien der Marktteilnehmer möglich.

Informationstechnologie

50

Zufolge des gleichzeitigen Aufbaus der netz- und hardwaremäßigen Infrastruktur konnte das neue IT-System zur Entgegennahme und Verarbeitung von Wertpapiertransaktionsmeldungen Anfang Jänner 1998 seinen Betrieb aufnehmen. In den Jahren 1998 und 1999 erfolgten weitere Verbesserungen, wie die Entwicklung von Programmroutinen zur Aufdeckung von Auffälligkeiten und Gesetzesverletzungen.

32.2 Die Vorgangsweise bei der Auswahl und Einführung des automatisierten Melde- und Analysesystems und die Entscheidung zugunsten einer Eigenentwicklung waren zweckmäßig. Das IT-System war in Bezug auf die gesetzlich definierte Aufgabenstellung der BWA als angemessen zu beurteilen.

Weitere
Feststellungen

33.1 Weitere Feststellungen des RH betrafen die nicht ausreichende Anzahl der IT-Mitarbeiter in der Gründungs- und Aufbauphase der IT sowie die IT-Kosten für Fremdleistungen. Die IT-Kosten waren vor allem auf das Sammel- und Analysesystem zurückzuführen und betragen von 1998 bis 2000 insgesamt 1,48 Mill EUR.

33.2 Nach Ansicht des RH war der gewählte Weg im Vergleich zum Zukauf eines Programmpakets als der kostengünstigere anzusehen, wobei im Fall der Nutzung dieses IT-Systems im Rahmen der Finanzmarktaufsicht diese Großinvestition eine längere Nutzungsdauer und bessere Wirtschaftlichkeit erreichen würde.

Interne Revision

Revisionsordnung

34.1 Für die mit den Aufgaben der Internen Revision beauftragte BWA-Abteilung lag kein Grundsatzpapier, etwa im Sinne eines Revisionsstatutes, vor.

34.2 Der RH regte an, eine schriftliche Revisionsordnung zu erstellen und formell zu beschließen, für welche die von der Arbeitsgemeinschaft Interne Revision ausformulierten Grundsätze herangezogen werden könnten.

Prüfungsplanung

35.1 Die jährlichen Prüfungspläne wurden von der zuständigen BWA-Abteilung gemeinsam mit dem Direktor der BWA erstellt. Eine mehrjährige Prüfungsplanung bestand zur Zeit der Gebarungüberprüfung nicht.

35.2 Der RH empfahl eine mehrjährige Prüfungsplanung, welche die Abdeckung aller Prüfgebiete in überschaubaren Zeitabständen gewährleisten soll; dabei wäre unter Berücksichtigung unterschiedlicher Risikoklassen die Aufteilung der einzelnen Prüffelder auf die nächsten Jahre vorzunehmen.

35.3 *Laut den Stellungnahmen des BMF und der BWA werde die Empfehlung des RH aufgegriffen.*

Interne Revision

51

Weitere
Feststellungen

36 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

(1) Da sich die BWA laut WAG für die Innenrevision eines Wirtschaftstreuhanders bedienen konnte, erteilte sie zweimal jährlich einen entsprechenden Auftrag. Angesichts der Größe der BWA erachtete der RH die Auslagerung der Agenden der Internen Revision für zweckmäßig. Er regte an, in regelmäßigen Abständen einen Wechsel des Wirtschaftsprüfers vorzunehmen.

Laut den Stellungnahmen des BMF und der BWA werde die Anregung des RH aufgenommen.

(2) Der Schwerpunkt der durchgeführten Revisionen lag auf den laufenden Sachkosten einschließlich Budgetierung und Vergabeakte. Bei einer weiteren Prüfung wurden ein standardisiertes Prüfprogramm, eine einheitliche Dokumentation und ein Musterprüfbericht ausgearbeitet. Obwohl die erarbeiteten Musterunterlagen als positiv zu beurteilen waren, war nach Ansicht des RH die Erstellung ablauforganisatorischer Regelungen und Dokumentationsvorgaben nicht Aufgabe einer Internen Revision, zumal eine ex-post Prüfung dieser organisatorischen Vorgaben auf Zweckmäßigkeit durch den gleichen Prüfer kaum möglich ist.

Schluss-
bemerkungen

37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

An den Gesetzgeber:

Es sollten Überlegungen hinsichtlich einer Gesetzesänderung angestellt werden, wonach nur die Kosten für anlassbezogene örtliche Prüfungen den Geprüften direkt weiterverrechnet werden sollten, während Kosten für Routineprüfungen in der allgemeinen Kostenumlage zu berücksichtigen wären.

An die BWA bzw deren Rechtsnachfolger, die Finanzmarktaufsichtsbehörde:

(1) Für die Interne Revision sollte eine schriftliche Revisionsordnung erstellt werden; weiters wäre eine mehrjährige Prüfungsplanung vorzusehen.

(2) Die mit der Internen Revision beauftragten Wirtschaftsprüfer sollten in regelmäßigen Abständen gewechselt werden.

BUWOG–Bauen und Wohnen GesmbH

Kurzfassung

Die BUWOG–Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft für Bundesbedienstete, Gesellschaft mbH (BUWOG) war eine gemeinnützige Bauvereinigung und bei der Berechnung der Mieten an gesetzliche Vorgaben gebunden. Die Mieten durften eine angemessene Verzinsung der Eigenmittel der BUWOG enthalten. Die BUWOG unterschritt deutlich die gesetzlichen Grenzen für die Eigenmittelverzinsung, wodurch sich niedrigere Mieten ergaben.

Seit 1. April 2001 ist die Gesellschaft nicht mehr gemeinnützig; der Firmenwortlaut lautet nunmehr BUWOG–Bauen und Wohnen GesmbH.

Kenndaten der BUWOG–Bauen und Wohnen GesmbH					
Eigentümer	Republik Österreich				
Unternehmensgegenstand	Errichtung und Verwaltung von Wohnungen im eigenen und im fremden Namen, Schaffung von Wohnungseigentum, Dienstleistungen im Datenverkehr für andere Bauvereinigungen				
	1996	1997	1998	1999	2000
Leistungserstellung	Fläche in m ²				
Unbebaute Grundstücke	189 000	172 000	115 000	133 000	129 000
	Anzahl				
Verwaltungseinheiten	30 295	30 852	31 789	32 338	32 710
davon Wohnungen	20 754	21 005	21 510	21 816	22 049
Gebärungsentwicklung	in Mill EUR				
Bilanzsumme	919	943	977	1 005	1 053
Bilanzgewinn	11,6	14,0	13,6	14,7	14,7
	Anzahl				
Mitarbeiter	93	95	93	93	95

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2000 die BUWOG–Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft für Bundesbedienstete, Gesellschaft mbH (BUWOG). Seit 1. April 2001 ist die Gesellschaft nicht mehr gemeinnützig, der Firmenwortlaut lautet nunmehr BUWOG–Bauen und Wohnen GesmbH.

Zu dem im Februar 2001 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die BUWOG und das BMWA im April 2001 Stellung. Das BMF verzichtete im September 2001 auf eine Stellungnahme. Der RH gab im Februar 2002 seine Gegenäußerung ab.

54

Verzinsung der Eigenmittel

- 2.1 Die BUWOG war bis zum 31. März 2001 eine gemeinnützige Bauvereinigung. Bei der Berechnung der Mieten war sie an gesetzliche Vorgaben gebunden. Die Mieten durften demnach eine angemessene Verzinsung der Eigenmittel der BUWOG enthalten. Die gesetzlichen Regelungen über die Höhe der Eigenmittelverzinsung änderten sich in den letzten Jahren mehrfach. Die angemessene Verzinsung der Eigenmittel durfte demnach
- höchstens 1 % über dem Eckzinssatz liegen (bis 1993);
 - höchstens 1 % unter dem Zinssatz von Bausparkassendarlehen liegen (1994 bis Ende August 1999);
 - grundsätzlich 3,5 % (ab 1. September 1999) betragen und bis zu einer Grenze erhöht werden, die 1 % unter der Sekundärmarktrendite der Bundesanleihen des jeweiligen letzten Jahres lag, höchstens aber auf 5 %.
- 2.2 Der RH stellte fest, dass die BUWOG die zulässigen Höchstzinssätze deutlich unterschritt; deswegen schrieb sie ihren Mietern niedrigere Mieten vor, als gesetzlich erlaubt gewesen wäre.

Zu den Vorschriften über die Verzinsung der Eigenmittel von gemeinnützigen Bauvereinigungen hält der RH generell fest:

Wenn eine Bauvereinigung ihre Projekte mit Eigenmitteln finanzierte, konnte das für die Mieter im Ergebnis teurer sein als eine Finanzierung mit Fremdkapital. Das war dann der Fall, wenn die Höchstgrenze der Eigenmittelverzinsung — die als Teil der Miete verrechnet wurde — den aktuellen Zinssatz für Hypothekarkredite überstieg. Aus dem Gesichtspunkt des Gemeinwohls sollte eine Bauvereinigung in diesem Fall Fremdmittel aufnehmen, um die Mieten niedrig zu halten. Die Eigenmittel dürften dann nicht eingesetzt werden. Das würde aber der gesetzlichen Anordnung, dass gemeinnützige Bauvereinigungen ihr Vermögen der Erfüllung ihrer Aufgaben zu widmen haben, widersprechen.

Der RH hielt die bis 1993 geltende Bestimmung, dass die Eigenmittelverzinsung höchstens 1 % über dem Eckzinssatz liegen darf, für zweckmäßiger als die nachfolgenden Regelungen. Im Fall einer erhöhten Inflation bestünde bei einer starren Verzinsungsobergrenze von 5 %, wie sie derzeit gesetzlich vorgesehen ist, die Gefahr einer Kaufkraftminderung der Eigenmittel der jeweiligen Bauvereinigung. Hingegen würde die ebenfalls gesetzlich vorgesehene Verzinsungsgrenze von 3,5 % überhöht sein, wenn das Zinsniveau von Hypothekarkrediten auf unter 3,5 % sinkt.

Die überhöhte Eigenmittelverzinsung würde dann zu Lasten der Mieter gehen, weil die Mieten dadurch höher wären. Eine Zinsendifferenz von 1 % würde die Miete pro Quadratmeter im Monat um rd 2 EUR erhöhen. Der RH empfahl dem BMWA, sich um eine Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes zu bemühen. Demnach sollte die Verzinsung der Eigenmittel an solche Zinssätze geknüpft sein, die für die Mieter günstige Konditionen für die Finanzierung von Wohnungen sicherstellen.

**Aufnahme von
Hypothekendarlehen**

- 3.1 Die Aufnahme von Hypothekendarlehen erfolgte durch die BUWOG im Wege eines nicht offenen Verfahrens. Zur Angebotslegung wurden die großen österreichischen Banken und fallweise regionale Kreditinstitute eingeladen.
- 3.2 Der RH empfahl, die Aufnahme von Hypothekendarlehen im Wege eines offenen Verfahrens mit einer unbeschränkten Anzahl von anbietenden Unternehmern vorzunehmen. Dadurch könnten die Finanzierungskosten gesenkt werden, weil diese Art des Vergabeverfahrens erfahrungsgemäß einen stärkeren Wettbewerb erzeugt.
- 3.3 *Laut Stellungnahme der BUWOG werde sie dieser Empfehlung bei größeren Darlehensaufnahmen folgen.*

Das BMWA wies darauf hin, dass seiner Auffassung nach keine Pflicht bestehe, die Aufnahme eines Darlehens mit einem offenen Verfahren auszuschreiben.

**Sonstige
Feststellungen**

- 4.1 Die BUWOG erwarb 1991 eine Liegenschaft in Graz-Andritz. Anfängliche Planungen wurden nicht realisiert. Zwei Drittel der Liegenschaft sind ohne Bebauung wieder verkauft worden. Bis Mitte 2000 war das restliche Grundstück noch immer nicht bebaut.
- 4.2 Der RH empfahl, vor dem Ankauf von Liegenschaften die Chancen einer Projektrealisierung besser zu prüfen und den Ankauf von schwer verwertbaren Liegenschaften zu unterlassen.
- 4.3 *Laut Mitteilung der BUWOG sei die Verzögerung bei der Bebauung auf geänderte Marktverhältnisse und auf unklare Vorgaben der Wohnbauförderungsstellen zurückzuführen gewesen.*
- 5.1 Die BUWOG erwarb 1988 eine Liegenschaft in der Landeshauptstadt Salzburg. Bereits zwei Jahre vor dem Kauf hatte sie einen Architekten beauftragt, einen Vorentwurf für die Bebauung anzufertigen. Die Bebauung selbst verzögerte sich jahrelang. Die Ursachen dafür waren Einwände des Gestaltungsbeirats der Stadt, Anrainerproteste und Änderungswünsche der künftigen Mieter. 1999 war schließlich Baubeginn.
- 5.2 Der RH bemängelte, dass der Planungsauftrag schon zwei Jahre vor dem Erwerb der Liegenschaft erteilt worden war. Er beurteilte die Haltung der BUWOG bezüglich der Bauverzögerung als zu nachgiebig und empfahl, geplante Projekte durchzusetzen, um verlorene Planungskosten zu vermeiden.
- 5.3 *Laut Stellungnahme der BUWOG sei der Einschätzung und Beurteilung durch den RH aus heutiger — rückblickender — Sicht kein substantieller Einwand entgegenzuhalten.*

56

Schluss-
bemerkungen

6 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Verzinsung der Eigenmittel sollte an solche Zinssätze geknüpft sein, die für die Mieter günstige Konditionen für die Finanzierung von Wohnungen sicherstellen. Das BMWA sollte sich um eine dementsprechende Änderung des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes bemühen.

(2) Die BUWOG sollte die Aufnahme von Hypothekendarlehen im Wege eines offenen Verfahrens vornehmen.

(3) Der Ankauf von schwer verwertbaren Liegenschaften wäre zu unterlassen.

Bereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Prüfungsergebnis

Munitionslagerung

Kurzfassung

Dem BMLV gelang mit Einführung einer IT-gestützten Munitionsverwaltung ab März 2001 ein richtungsweisender Schritt zu einer vernetzten und controllingorientierten Logistikverwaltung.

Das BMLV verwertete in den Jahren 1996 bis 2000 einen Großteil der nicht mehr benötigten Munition. Teile der Munition wurden für andere Waffensysteme adaptiert, wodurch das BMLV 16,86 Mill EUR einsparte.

Das BMLV verringerte von 1993 bis einschließlich 2000 die Zahl der Munitionslager von 27 auf 20. Die verbliebenen Munitionslager waren im Jänner 2001 zu 75 % — unter Berücksichtigung der nicht mehr benötigten Munition zu 67 % — ausgelastet.

Bei Stilllegung der neun kleinsten Munitionslager, Schließung von drei Heeresmunitionsanstalten und Erhöhung der Produktivität im Lagerbereich ermittelte der RH langfristig Einsparungsmöglichkeiten von rd 180 Arbeitsplätzen und von bis zu 4,07 Mill EUR jährlich.

Kenndaten der Munitionslagerung im Jahr 2000

Anzahl der Munitionslager	20
Kaderstärke (Jänner 2001)	539
Personal- und Sachausgaben in Mill EUR	15,26
Eingelagerte Munition	
Wiederbeschaffungswert in Mill EUR	1 252,37
Volumen in m ³	41 129
Gesamtmenge in t	31 044

58

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2000 bis März 2001 die Munitionslager des BMLV. Prüfungsschwerpunkte waren deren Auslastung und die Umsetzung der Empfehlungen des RH — aus seiner Gebarungüberprüfung Lagerbewirtschaftung — hinsichtlich der Verwertung von nicht mehr in der Einsatzorganisation des Heeres vorgesehenen Waffensystemen sowie des Aufbaues eines IT-gestützten Verwaltungs- und Führungssystems für die Munitionslager (NTB 1996 S. 167 f).

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Juni 2001 nahm das BMLV im Oktober 2001 Stellung; der RH verzichtete auf eine Gegenüberung.

**Rahmen-
bedingungen**

- 2 Die Munition des Bundesheeres lagerte mit mehr als 99 % der Gesamtmenge bzw des Werts in Munitionslagern des BMLV; der restliche Anteil (insbesondere Munition für Handfeuerwaffen) befand sich in Munitionskästen der Kasernen.

Die Munitionslager hatten die Aufgabe, die Munition entsprechend den Sicherheits- und Verwaltungsbestimmungen zu lagern, zu bewachen sowie für die Ausbildung und für einen etwaigen Einsatz zeitgerecht den einzelnen Verbänden zur Verfügung zu stellen. Einzelne Munitionslager waren auch für die technische Überprüfung und gegebenenfalls Vernichtung von Munition zuständig.

Verwaltung der Munition**Munitions-
verwaltungssystem**

- 3.1 Zur Zeit der Gebarungüberprüfung wurde der Bestand der Munition sowohl auf händisch geführten Karteikarten als auch IT-gestützt nachgewiesen. IT-Geräte waren nur bei sieben von 20 Munitionslagern installiert; die aus 1986 stammende Software war funktional lediglich für die Bestandsnachweisung geeignet.

Das BMLV war seit Beginn der 80er Jahre bemüht, ein modernes und leistungsfähiges IT-gestütztes Versorgungsführungs- und -verwaltungssystem zu errichten. Ende 1999 entschied sich das BMLV für ein neues Projekt, weil die bisherigen Bemühungen ohne Erfolg geblieben waren.

Ab März 2001 führte das BMLV ein Munitionsverwaltungssystem bei allen 20 Munitionslagern als Teil des neuen IT-gestützten Logistikprojekts ein. Dieses berücksichtigte sowohl den Sicherheitsaspekt bezüglich der Einlagerungsbestimmungen pro Munitionshaus als auch den betriebswirtschaftlichen, controllingorientierten Ansatz zur Führung eines Munitionslagers.

- 3.2 Damit kam das BMLV der Empfehlung des RH (NTB 1996 S. 170) nach, die Munitionsverwaltung auch betriebswirtschaftlich auszurichten. Dem BMLV gelang damit ein richtungsweisender Schritt zu einer vernetzten und controllingorientierten Logistikverwaltung.

Munitionslagerung

Verwaltung der Munition

59

Der RH regte an, die im neuen Logistikprojekt aufgezeigten Möglichkeiten einer IT-gestützten, vernetzten, betriebswirtschaftlich ausgerichteten Versorgungsführung und -verwaltung mittelfristig möglichst für alle Versorgungsbereiche zu nutzen. Die Anzahl der Arbeitsplätze für die Munitionsverwaltung in den einzelnen Munitionslagern wäre nach Einführung der neuen IT-gestützten Verwaltung auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMLV werden die Empfehlungen des RH aufgegriffen werden.*

Nicht mehr benötigte Munition

4.1 Im Februar 1996 lagerte das BMLV für zwölf nicht mehr in der Einsatzorganisation des Bundesheeres vorgesehene Waffensysteme Munition im Umfang von rd 5 400 t bzw 90,84 Mill EUR. Im Jänner 2001 war von dieser Munition nur mehr ein Prozent lagernd.

Die Verwertung der alten Munition erfolgte überwiegend durch Verschießen bzw Sprengen auf heereigenen Schieß- und Übungsplätzen. Durch den Verkauf von Messing- bzw Metallschrott erzielte das BMLV von 1997 bis 2000 0,60 Mill EUR Einnahmen. Die Umwidmung einer Teilmenge der nicht mehr benötigten Munition für ein im Bundesheer eingeführtes Artillerie-Waffensystem führte zu einer Einsparung von 10,46 Mill EUR.

Einen Verkauf von alter Munition zog das BMLV nicht in Erwägung.

4.2 Der RH anerkannte, dass das BMLV die Empfehlung des RH (NTB 1996 S. 170), die nicht mehr benötigte Munition einer wirtschaftlichen Verwertung zuzuführen, erfolgreich umsetzte.

5.1 Von März 1996 bis Ende 2000 nahm das BMLV weitere sechs Waffensysteme aus der Einsatzorganisation, wofür Munition im Umfang von rd 4 200 t bzw 72,67 Mill EUR in den heereigenen Lagern deponiert war.

Das BMLV ließ eine Teilmenge hiervon für ein in der Einsatzorganisation verwendetes Waffensystem adaptieren und erzielte damit eine Einsparung von 6,40 Mill EUR.

5.2 Der RH empfahl, die nicht mehr benötigte Munition — wie in den vergangenen Jahren — rasch und wirtschaftlich zu verwerten.

5.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Heeresmunitionslager und -anstalten

Stillgelegte Munitionslager

6.1 Das BMLV bemühte sich, infolge der Neustrukturierung des Bundesheeres auch die Struktur der Munitionslager an die neue Heeresstärke anzupassen. Es verringerte von 1993 bis einschließlich 2000 die Zahl der Munitionslager von 27 auf 20. Das Munitionslager (Stollenanlage) Perneck wurde zwar geschlossen, aber nicht verkauft. Seit der Schließung im Mai 1998 fielen bis Ende 2000 für Erhaltung und Sicherung dieser Stollenanlage durchschnittlich 23 400 EUR je Monat an.

Heeresmunitionslager und -anstalten

60

- 6.2 Der RH wertete die zielorientierte Verringerung der Munitionslager positiv. Er empfahl, das Munitionslager Perneck zu verkaufen, um Einsparungen zu erzielen.
- 6.3 *Laut Mitteilung des BMLV werde der Verkauf der Stollenanlage Perneck angestrebt.*
- Auslastung der Munitionslager
- 7.1 Die Auslastung der Lagerkapazität der einzelnen Munitionslager lag zwischen 33 % und 90 %. Die Lagerkapazität der 20 Munitionslager war mit Stichtag 20. Jänner 2001 zu 75 % ausgelastet. Unter Berücksichtigung der nicht mehr benötigten Munition ergab sich eine Auslastung der Munitionslager mit tatsächlich einsetzbarer Munition von 67 %.
- 7.2 Nach Auffassung des RH ist die Führung eines Munitionslagers ab einer durchschnittlichen Auslastung von 80 % — mit tatsächlich einsetzbarer Munition — betriebswirtschaftlich gerechtfertigt. Er empfahl, die Struktur der Munitionslager mittelfristig (etwa bis zum Jahr 2005) auf eine Auslastung von 75 % und langfristig (etwa bis zum Jahr 2010) auf 80 % auszurichten. Bei einer Stilllegung der neun kleinsten Munitionslager wären langfristig Einsparungen von 125 Arbeitsplätzen, jährlichen Personalkosten von 2,40 Mill EUR und jährlichen Betriebskosten von 0,22 Mill EUR möglich.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMLV werde eine Erhöhung des Auslastungsgrads der Munitionslager unter Berücksichtigung militärischer Notwendigkeiten angestrebt.*
- Heeresmunitionsanstalten
- 8.1 Das BMLV verfügte über sieben Heeresmunitionsanstalten, die zwischen ein und sieben Munitionslager leiteten und verwalteten. Die Zahl der Arbeitsplätze in einer Heeresmunitionsanstalt betrug 46 bis 170; davon waren für die Versorgung und Verwaltung des eigenen Personals 13 bis 35 Arbeitsplätze eingerichtet. Der Anteil des Personals dafür war umso größer, je weniger Bedienstete die Heeresmunitionsanstalt aufwies, und betrug zwischen 17 % und 35 %.
- 8.2 Der RH empfahl, die Heeresmunitionsanstalten im Zuge der Neustrukturierung der Munitionslager auf eine betriebswirtschaftlich vertretbare Anzahl zu verringern. Allein bei der Schließung von drei Heeresmunitionsanstalten könnten langfristig 46 Arbeitsplätze und jährlich 1,16 Mill EUR Personalkosten sowie 0,15 Mill EUR Betriebskosten eingespart werden.
- 8.3 *Laut Mitteilung des BMLV werde eine Verringerung der Anzahl der Heeresmunitionsanstalten geprüft werden.*
- Auslastung der Munitionsfacharbeiter
- 9.1 Die Tagesleistung an bewegter Munition (Ein- und Ausgang) pro Munitionsfacharbeiter lag zwischen 70 kg und 2 459 kg, im Durchschnitt lag sie bei 565 kg.
- 9.2 Als Richtwert für die tägliche Bewegungsgröße an Munition könnten für einen Munitionsfacharbeiter vier Tonnen zugrunde gelegt werden; unter dieser Annahme waren alle 127 Munitionsfacharbeiter im Durchschnitt nur zu 14 % ausgelastet. Bei entsprechend erhöhter Tagesleistung könnten

Munitionslagerung

Heeresmunitionslager und -anstalten

61

50 Munitionsfacharbeiter eingespart werden. Davon wurden bereits 43 bei der Stilllegung der neun kleinsten Munitionslager rechnerisch berücksichtigt. Der weitere Abbau von sieben Munitionsfacharbeitern würde jährlich Einsparungen von 0,15 Mill EUR ermöglichen.

Der RH regte an, die Zahl der Munitionsfacharbeiter in den Munitionslagern auf Basis von vier Tonnen zu bewogender Munition (Ein- und Ausgang) pro Tag und Munitionsfacharbeiter neu zu berechnen.

9.3 *Das BMLV teilte mit, dass mittel- bis langfristig eine Verringerung der Zahl der Munitionsfacharbeiter angestrebt werde.*

Schluss- bemerkungen

10 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Struktur der Munitionslager wäre mittelfristig auf eine Auslastung — mit tatsächlich einsetzbarer Munition — von 75 % und langfristig auf 80 % auszurichten.

(2) Die vom RH erhobenen bezifferbaren Einsparungspotenziale betrafen jedenfalls

– Verringerung der Heeresmunitionsanstalten auf eine betriebswirtschaftlich vertretbare Zahl; jährliches Einsparungspotenzial 1,16 Mill EUR Personalkosten sowie 0,15 Mill EUR Betriebskosten.

– Stilllegung der neun kleinsten Munitionslager; jährliches Einsparungspotenzial 2,40 Mill EUR Personalkosten und 0,22 Mill EUR Betriebskosten.

– Verbesserung der Auslastung der Munitionsfacharbeiter; ein weiteres Einsparungspotenzial von 0,15 Mill EUR Personalkosten (ein Großteil des Einsparungspotenzials ist schon rechnerisch bei der erwähnten Stilllegung berücksichtigt).

(3) Die Möglichkeiten einer vernetzten betriebswirtschaftlich ausgerichteten Versorgungsführung und -verwaltung wären für alle Versorgungsbereiche zu nutzen.

(4) Die nicht mehr benötigte Munition wäre rasch und wirtschaftlich zu verwerten.

Bereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Prüfungsergebnisse

Siedlungswasserwirtschaft – Evaluierung des Umweltförderungsgesetzes

Kurzfassung

Mit dem Umweltförderungsgesetz (UFG) erfolgte 1993 eine Neuregelung der gesamten Umweltförderung des Bundes einschließlich der Siedlungswasserwirtschaft. Die finanzielle Abwicklung erfolgte nach einem komplexen System, an dem mehrere Stellen beteiligt waren und das verschiedene Rechnungskreise beinhaltete; mehrere Novellen zum UFG und den Finanzausgleichsgesetzen waren dabei erforderlich.

Von dem 1993 bis 2000 zur Verfügung stehenden Förderbarwert von 2 789 Mill EUR waren 2 752 Mill EUR an Förderungen zugesagt worden. Tatsächlich ausbezahlt wurden 693 Mill EUR. Der RH empfahl eine inhaltliche Überprüfung und Änderung der bestehenden Kostenschätzungen für förderbare Investitionen sowie ein Andenken von alternativen Förderungsszenarien.

Die Finanzierung der Förderungsmittel erfolgte aus Mitteln des Finanzausgleichs und dem Vermögen des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds (UWF). Das Reinvermögen des UWF erhöhte sich bis Ende 2000 auf 1 279 Mill EUR. Nach Auffassung des RH wäre der Einsatz seiner Mittel lediglich zur Abdeckung der Spitzenbelastungen bei der Liquidität zweckmäßig, um dadurch die Belastung künftiger Budgets möglichst gleichmäßig zu halten. Grundsätzlich regte der RH ein Überdenken des gesamten Systems der Finanzierung und Förderung wegen der nicht ausreichend transparenten Vorgangsweise und der damit verbundenen Abstimmungs- und Verrechnungsprobleme an.

Beim UWF wurde ein bereits im Dezember 1998 kündbarer Kredit — trotz vorhandener Mittel — erst im März 2001 auf Betreiben des RH rückgezahlt. Der RH errechnete daraus einen Vermögensnachteil von 1,6 Mill EUR für den UWF. Die vorzeitige Rückzahlung führte wiederum zu einer Zinersparnis von 1,2 Mill EUR.

Der RH hatte bereits 1999 anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der Konsolidierungspakete empfohlen, den Verkauf der im UWF verbliebenen Darlehen voranzutreiben. Obwohl im Juni 1999 Darlehen von 959,3 Mill EUR verkäuflich gewesen wären, erfolgte ein Verkauf erst im Juli 2000. Der RH errechnete daraus wegen der ungünstigen Zinsentwicklung einen Mindererlös von mindestens 35 Mill EUR und empfahl — unter Beachtung der Zinsentwicklung — den Verkauf der restlichen Darlehen des UWF.

64

Insgesamt stellte die Vergabe der Förderungen des Bundes für die Siedlungswasserwirtschaft ein funktionierendes und für die Verbesserung der Umwelt erfolgreiches System dar, welches jedoch aufgrund seiner Komplexität eine schwer nachvollziehbare Gebarung aufwies. Die Vielzahl der befassten Stellen führte zu langwierigen Verwaltungsabläufen.

Kenndaten der Förderung der Siedlungswasserwirtschaft

Rechtsgrundlagen	Umweltförderungsgesetz (UFG), BGBl Nr 185/1993 idgF, Förderungsrichtlinien des BMLFUW
Entscheidende und durchführende Stellen	BMLFUW und Kommunalkredit Austria AG (Abwicklungsstelle)
Gebarungsumfang	1993 bis 2000 in Mill EUR
Zusagerahmen	2 788,82
Zugesagter Förderbarwert	2 752,04
davon für die kommunale Siedlungswasserwirtschaft	2 685,27
Forschungsförderung	7,85
betrieblichen Abwassermaßnahmen	58,92
Tatsächliche Auszahlungen	692,99
<i>davon aus Finanzausgleichsmitteln</i>	595,23
<i>davon aus Mitteln des Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds</i>	97,76
Insgesamt gefördertes Investitionsvolumen	7 977,47

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis Dezember 2000 die Gebarung des BMLFUW im Hinblick auf die Förderung der Siedlungswasserwirtschaft (Umweltförderungsgesetz). Zu den im Juli 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLFUW im Oktober 2001 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2001.

Grundlagen

Entwicklung der Siedlungswasserwirtschaft

- 2 Im Jahr 1987 wurde durch das Umwelt- und Wasserwirtschaftsfondsgesetz der Wasserwirtschaftsfonds mit dem Umweltfonds zum Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds (UWF) vereinigt. Nachdem 1992 bedeutende Probleme beim UWF festgestellt worden waren, erfolgte eine Neuregelung der gesamten Umweltförderung des Bundes durch das Umweltförderungsgesetz (UFG).

Umweltförderungsgesetz

- 3.1 Das UFG sieht die Förderung von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen, betrieblichen Abwasserentsorgungsanlagen und sonstigen innerbetrieblichen abwasserbezogenen Maßnahmen in Form von Zinsen- oder Annuitätenzuschüssen zu Darlehen mit einer höchstens 25-jährigen Laufzeit oder als Investitionszuschuss vor. Adressaten der Förderung können Gemeinden, Unternehmen, Betriebe von Gebietskör-

perschaften und Landesgesellschaften — die im eigenen Namen und auf eigene Rechnung Wasserversorgungs-, Abwasserentsorgungs- oder Schlammbehandlungsanlagen errichten oder betreiben — sein.

Der Förderungssatz beträgt laut den nach dem UFG erlassenen Förderungsrichtlinien* grundsätzlich 20 % und kann unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 60 % angehoben werden. Novellen zum UFG (BGBl I Nr 96/1997) und das Budgetbegleitgesetz 2001 (BGBl I Nr 142/2000) ermöglichten eine Pauschalierung der Förderung.

*Zwei Förderungsrichtlinien des BMLFUW: für die kommunale Siedlungswasserwirtschaft sowie für betriebliche Abwassermaßnahmen, novelliert mit 1. November 2001

Die Abwicklung der Förderungen erfolgte durch die Kommunalkredit Austria AG (KA). Wesentliche Voraussetzung für die Zuerkennung einer Förderung war das Vorliegen einer wasserrechtlichen Bewilligung. Die Antragsteller konnten allerdings im wasserrechtlichen Verfahren nicht zu den im UFG vorgesehenen Variantenuntersuchungen verpflichtet werden.

3.2 Der RH regte an, der Variantenuntersuchung weiterhin die entsprechende Bedeutung zuzumessen und diesbezüglich eine gesetzliche Harmonisierung mit dem Wasserrecht anzustreben.

3.3 *Das BMLFUW teilte diese Ansicht und bezeichnete die Prüfung möglicher Varianten als wesentlichen Bestandteil des Förderungssystems.*

Investitionskosten-schätzungen und Förderungsbedarf

4.1 Seit einer 1997 durchgeführten Schätzung des förderbaren Investitionsvolumens wurden in jährlichen Fortschreibungen die gewährten Förderungen berücksichtigt und bundesländerweise der noch offene Investitions- und Förderungsbedarf ermittelt. Die letzte Fortschreibung ging — bei einem Betrachtungszeitraum von 2001 bis 2012 — von einem förderbaren Investitionsvolumen von 11,5 Mrd EUR und bei einer angenommenen Förderungsintensität von 32 % von einem Barwertbedarf in Höhe von 3,7 Mrd EUR aus. Bei den bestehenden Förderungsmöglichkeiten errechnete sich für dieses Investitionsvolumen eine Unterdeckung der erforderlichen Förderungsmittel von 1,1 Mrd EUR für den obigen Zeitraum.

4.2 Wegen der teilweise beträchtlichen Abweichungen der geförderten Baumaßnahmen von den ursprünglichen Schätzungen in einzelnen Bundesländern sollte eine inhaltliche Überprüfung und Änderung der vorliegenden Kostenschätzungen erfolgen. Auf Basis dieser revidierten Schätzung und der vorhandenen Förderungsmittel wären sodann erforderlichenfalls alternative Förderungsszenarien zu überlegen.

4.3 *Das BMLFUW schloss sich der Ansicht des RH an und beabsichtigte, dieses Problem im Arbeitskreis Bund-Länder zu diskutieren.*

66

Finanzierung und Förderung

Zusagerahmen 5.1 Die finanzielle Abwicklung der Förderungen erfolgte nach einem komplexen System, an dem mehrere Stellen beteiligt waren und das verschiedene Rechnungskreise beinhaltete. Das BMLFUW genehmigte für Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft jährlich Förderungen in Höhe eines im UFG bestimmten Barwertbetrages (Normalrahmen). Durch mehrere Novellen zum UFG wurde überdies die Möglichkeit geschaffen, zusätzliche Förderungen (Sondertranchen) zuzusagen, deren Höhe ebenfalls als Barwertbetrag bestimmt wurde. Aufgrund dieses Zusagerahmens standen von 1993 bis 2000 folgende Beträge zur Verfügung:

Normalrahmen	Sondertranchen	Vorgriff	Gesamtsumme (Förderbarwert)
in Mill EUR			
2 267,4	157,8	63,6	2 788,8

Bei der Zusage von Förderungen wurde im Einzelfall nicht zwischen Förderung (Normalrahmen) und zusätzlicher Förderung (Sondertranchen) unterschieden. Weil für zusätzliche Förderungen gesetzlich die Wiederausnutzungsmöglichkeit eingeräumt worden war, wurden nachträglich alle Förderungszusagen, bei denen die zugesagten Mittel nicht vollständig ausgenutzt wurden, als zusätzliche Förderungen angesehen. Das bis Ende 2000 aus diesem Titel frei gewordene Zusagevolumen betrug insgesamt 141 Mill EUR mit stark steigender Tendenz.

5.2 Nach Auffassung des RH war die gewählte Vorgangsweise, alle nicht vollständig ausgenutzten Mittel nachträglich als zusätzliche Förderungen zu betrachten, im Hinblick auf das Einjährigkeitsprinzip bei Förderungen (Normalrahmen) problematisch. Die dazu durchgeführten Berechnungen waren schwer nachvollziehbar und somit wenig transparent.

Förderungszusagen und –auszahlungen 6 Die Förderungszusagen beruhten auf einem bestimmten förderbaren Investitionsvolumen, einem anzuwendenden Fördersatz und einem Förderbarwert. Letzterem lag der Abzinsungsfaktor zugrunde, der bei der jeweiligen Sitzung einer zur Beratung des zuständigen Bundesministers eingerichteten Kommission angewendet wurde. Von 1993 bis 2000 gab es folgende Förderungszusagen:

kommunale Siedlungs- wasserwirtschaft	Forschungs- förderung	betriebliche Abwasser- maßnahmen	Förderungszusagen insgesamt	ausbezahlte Förderungen
in Mill EUR				
2 685,27	7,85	58,92	2 752,04	692,99

Vor allem in den ersten Jahren wurden trotz hoher Förderungszusagen nur geringe Beträge ausbezahlt (1993: 0,4 Mill EUR; 2000: 185,8 Mill EUR), weil dies dem jeweiligen Baufortschritt und der Inanspruchnahme des zinsgestützten Kredits entsprach. Somit konnten in den letzten Jahren bedeutende Beträge zugesagt werden, ohne dass sie sofort zu bedecken waren.

Finanzierung und Förderung

67

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aufbringung der Mittel | <p>7.1 Die Finanzausgleichsgesetze regelten seit 1993 unter anderem die Aufbringung der Mittel für die Förderungen in der Siedlungswasserwirtschaft. Die Mittel sollten für den Normalrahmen durch Teile verschiedener Steueraufkommen sowie durch Beiträge der Länder finanziert und vom BMF auf einem Sonderkonto Siedlungswasserwirtschaft verwaltet werden. Nachdem 1996 die Dotierung des Sonderkontos ausgesetzt worden war, wurde das BMF 1997 ermächtigt, im Einvernehmen mit dem BMLFUW die Abzüge und Beiträge durch Verordnung ganz oder teilweise auszusetzen, was 1997 und 2000 erfolgte.</p> <p>Insgesamt wurden von 1993 bis 2000 990,4 Mill EUR (919,5 Mill EUR aus Steueranteilen und 70,9 Mill EUR aus Länderbeiträgen) für die Zwecke der Siedlungswasserwirtschaft zur Verfügung gestellt. Ende 2000 betrug der Sonderkontostand 529,5 Mill EUR. Die zur Bedeckung der zusätzlichen Förderungen (Sondertranchen) erforderlichen Mittel waren hingegen dem Bund aus dem Reinvermögen des UWF zu erstatten.</p> <p>7.2 Somit erfolgte gegenüber dem ursprünglichen Konzept der Mittelaufbringung aus dem Finanzausgleich in Höhe des Zusagerahmens ab 1996 eine Systemänderung, wonach eine Dotierung des Sonderkontos nur noch entsprechend dem jährlich zu erwartenden Liquiditätsbedarf stattfand. Bis zum Jahr 2004 erscheint — mit den im Finanzausgleichsgesetz 2001 vorgesehenen Leistungen, den Zahlungen des UWF und dem derzeitigen Bestand auf dem Sonderkonto Siedlungswasserwirtschaft — die Finanzierung der Auszahlungen gesichert.</p> |
| Liquiditätsbedarfsrechnungen | <p>8.1 Unter Berücksichtigung des von 2002 bis 2004 bestehenden gesetzlichen Förderungszusagerahmens von jährlich 218 Mill EUR ergab sich bis 2032 — der letztmöglichen Endfrist für die zinsgestützten Kredite — ein Liquiditätsbedarf von insgesamt 6 424,3 Mill EUR, wobei von 2001 bis 2020 jährlich zwischen 232,6 und 290,7 Mill EUR benötigt werden.</p> <p>8.2 Der RH empfahl, zunächst lediglich die Spitzenbelastungen bei der Liquidität aus UWF-Mitteln abzudecken, weil sich dadurch eine möglichst gleichmäßige Belastung künftiger Budgets ergibt. Weiters sollten Überlegungen angestellt werden, durch ein Mischsystem (Pauschalförderung in einzelnen Bereichen, Annuitätenzuschüsse für besondere Projekte) künftige Liquiditätsbelastungen zeitlich vorzuziehen, um den Liquiditätsbedarf flexibler an eine kontinuierliche Mittelaufbringung anpassen zu können.</p> <p>8.3 <i>Das BMLFUW teilte mit, es habe gemeinsam mit der KA als Abwicklungsstelle ein Konzept für die langfristige Finanzierung ausgearbeitet, welches den Empfehlungen des RH entspreche. Verhandlungen mit den Finanzausgleichspartnern zur langfristigen Finanzierung würden in Zusammenhang mit den Reformbestrebungen bei der Wasserwirtschaft geführt werden.</i></p> |
| Beurteilung des Finanzierungssystems | <p>9.1 Die Finanzierungs- und Förderungsbestimmungen des UFG sind sehr komplex und wurden laufend durch kasuistische Einzelregelungen ergänzt. Durch diese oft nicht eindeutigen Bestimmungen wurden gesetzliche Sondervermögen bzw Ersatz-Gebarungen geschaffen, die den Vollzug der Förderungsgebarung zunehmend erschwerten.</p> |

- 9.2 Diese Bestimmungen sind nicht ausreichend transparent und im Vollzug für die mitbefassten Stellen von kaum mehr nachvollziehbaren Berechnungen abhängig. Der RH regte an, das gesamte System der Finanzierung und Förderung der Siedlungswasserwirtschaft zu überdenken. Dabei sollte durch eine Neuregelung die Vereinfachung der gesamten Abwicklung ermöglicht werden; bestehende Zersplitterungen — wie anteilige Bedeckung der Mittel aus dem Finanzausgleich und dem UWF sowie Veranlagung von Förderungsmitteln durch die Abwicklungsstelle KA und die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur — wären zu beseitigen.
- 9.3 *Das BMLFUW gab bekannt, es habe im Rahmen der Diskussion um die langfristige Finanzlösung vorgeschlagen, die gesamte Finanzierung im UWF zu konzentrieren. Neben den vom RH aufgezeigten Vorteilen könne dies auch im Hinblick auf die Maastricht-Konvergenzkriterien zu Optimierungseffekten führen.*

Förderungsabwicklung

Ablauf

- 10.1 Die Aufgabenverteilung im Zuge des Förderungsverfahrens war in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt. Die Förderungsansuchen waren vom Förderungswerber im Wege des zuständigen Amtes der Landesregierung der Abwicklungsstelle KA vorzulegen. Aufgrund der Förderungsansuchen und des von den Ländern übermittelten Dringlichkeitskatalogs erstellte die KA die Unterlagen für die Sitzung der erwähnten Kommission für die Siedlungswasserwirtschaft.

Da die Reihungen der Länder nach unterschiedlichen Kriterien erfolgten, verursachten die Vorbereitungen regelmäßig erheblichen Nacherhebungs- und Nachbearbeitungsaufwand. Nach einer Beratung in der Kommissionssitzung nahm der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Vorschläge ohne Änderungen zur Kenntnis und genehmigte die Projekte. Die Auszahlung der entsprechenden Förderungsmittel erfolgte weitgehend automatisiert.

- 10.2 Obwohl das System der Abwicklung grundsätzlich funktionierte, führte die Vielzahl der befassten Stellen zu langwierigen Verwaltungsabläufen. Der RH empfahl eine Vereinfachung des Verfahrens. Dazu sollten unter anderem eine formale Vereinheitlichung und die Erarbeitung verbindlicher Standards im Einvernehmen mit den Ländern zählen.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW wären die auftretenden Probleme laufend im Arbeitskreis Bund-Länder beraten und die Ergebnisse den Ländern übermittelt worden. Auf der Grundlage der vom RH gegebenen Anregungen werde aber die Thematik im Arbeitskreis erneut behandelt und aktualisiert werden.*

Prioritäten

- 11.1 Bei der Abwicklungsstelle KA noch nicht eingelangte Förderungsansuchen, die in den Dringlichkeitskatalogen von den Ländern vorrangig gereiht worden waren, wurden unter Setzung einer Frist beim jeweiligen Land nachgefordert. Nach einer internen Regelung der Abwicklungsstelle wurden der Kommission für die Siedlungswasserwirtschaft nur jene Förderungsansuchen vorgelegt, bei denen der Baubeginn in dem der Kommissionssitzung folgenden Quartal geplant war.

Siedlungswasserwirtschaft — Evaluierung des UFG

69

- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass die Abwicklungsstelle durch interne Reihungskriterien die Dringlichkeitskataloge der Länder veränderte. Er regte an, dass die Länder künftig nur mehr tatsächlich prioritäre Bauvorhaben in die Dringlichkeitskataloge für die jeweiligen Kommissionssitzungen aufnehmen sollten.
- 11.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass die Vorgaben der Förderungsrichtlinien einzuhalten wären und es Aufgabe der Länder sei, demgemäß zu prüfen und die Projekte gereiht vorzulegen.*

Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

Allgemeines

- 12 Seit der Neuregelung der Umweltförderung durch das UFG wurden im UWF nur mehr die Darlehen und Förderungszusagen nach dem Wasserbautenförderungsgesetz abgewickelt. Die begebenen und bereits endabgerechneten Darlehen wurden zum Großteil verkauft und die Erlöse in Bundes- oder Landesanleihen veranlagt. Das Vermögen des UWF erhöhte sich bis zum 31. Dezember 2000 auf 1 279 Mill EUR, was hauptsächlich auf Darlehensverkäufe zurückzuführen war, bei denen die erzielten Verkaufserlöse — aufgrund der zum Verkaufszeitpunkt herrschenden Zinssituation — deutlich über den vorsichtigen Bewertungen in den UWF-Bilanzen lagen.

Kredite

- 13.1 Der UWF hatte zur Finanzierung ursprünglich Kredite von 203,5 Mill EUR aufgenommen. Obwohl ein Kredit in Höhe von 36,3 Mill EUR mit einer fixen Verzinsung von 6 7/8 % und einer Endfälligkeit im Jahr 2002 bereits im Dezember 1998 erstmals kündbar gewesen wäre, wurde dies verabsäumt. Aufgrund einer diesbezüglichen Feststellung des RH während der Gebarungüberprüfung konnte eine Rückzahlung im März 2001 vereinbart werden.
- 13.2 Dem UWF entstand aus der — trotz vorhandener Mittel — nicht vorzeitig erfolgten Tilgung dieses Kredits ein Vermögensnachteil von 1,6 Mill EUR. Da die Rückzahlung des Kredits im März 2001 zu Zinersparnissen von 1,2 Mill EUR führte, empfahl der RH, Verhandlungen über eine vorzeitige Kreditrückzahlung der übrigen Kredite aufzunehmen. So würde schon eine 1 %ige Zinersparnis die Jahreszinsbelastung um 1,3 Mill EUR verringern.
- 13.3 *Das BMLFUW gab bekannt, dass wegen der zu diesem Zeitpunkt ungeklärten Situation über die Rückzahlungen für zusätzliche Förderungen (Sondertranchen) auf das Sonderkonto Siedlungswasserwirtschaft eine vorzeitige Kündigung nicht in Betracht gezogen worden sei.*
- 13.4 Der RH erwiderte, dass der UWF über ausreichend finanzielle Mittel zur vorzeitigen Tilgung des Kredits verfügt hätte und daher diesbezügliche Vorkehrungen zu treffen gewesen wären.

Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds

70

- Darlehensverkauf
- 14.1 Bis Dezember 2000 wurden in fünf Tranchen 6 659 endabgerechnete Darlehen des UWF (Nominalwert 4 556,6 Mill EUR) mit einem Erlös von 3 008,7 Mill EUR verkauft. Obwohl der RH bereits 1999 anlässlich seiner Gebarungüberprüfung hinsichtlich der Konsolidierungspakete empfohlen hatte, den Verkauf der im UWF verbliebenen Darlehen voranzutreiben — im Juni 1999 wären Darlehen im Wert von 959,3 Mill EUR verkäuflich gewesen —, erfolgte der Verkauf der fünften Tranche erst im Juli 2000. Durch die zwischenzeitlich eingetretene Änderung des Zinsniveaus kam es nach Einschätzung des RH zu einer deutlichen Erlösverminderung von mindestens 35 Mill EUR.
- 14.2 Der RH bemängelte den verspäteten Verkauf der fünften Darlehenstranche und empfahl — unter Beachtung der Zinsentwicklung —, die noch im UWF verbliebenen Darlehen zu verkaufen.
- 14.3 *Das BMLFUW teilte mit, die Feststellung der budgetmäßigen Zweckmäßigkeit von Darlehensverkäufen wäre dem BMF zugekommen. Mangels entsprechender Initiativen habe der Verkauf erst im Jahr 2000 erfolgen können. Weiters hätte ein früherer Darlehensverkauf im Hinblick auf das niedrige Zinsniveau auch zu entsprechenden Mindererträgen bei der Erlösveranlagung geführt.*
- 14.4 Der RH entgegnete, dass bei der Wahl des Verkaufszeitpunkts Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in den Vordergrund zu stellen gewesen wären und die Initiative von dem für die Durchführung der Maßnahmen verantwortlichen Ressort hätte ausgehen müssen. Mindererträge bei der Erlösveranlagung hätten durch eine entsprechende Veranlagungspolitik und die kurzfristige Verwendung der Verkaufserlöse für Rückzahlungen weitgehend vermieden werden können.

Volkswirtschaftliche Aspekte

- Entsorgungseffizienz
- 15.1 Die starken Verunreinigungen der österreichischen Gewässer in den 60er- und 70er-Jahren führten zu weitreichenden Maßnahmen im Abwasserbereich. Die Anzahl der im gesamten Bundesgebiet an ein Kanalnetz angeschlossenen Personen stieg von rd 4,4 Millionen (1981) auf rd 6,6 Millionen (1998). Der Anschlussgrad an öffentliche Abwasserreinigungsanlagen betrug Ende 1998 rd 81,5 % und soll in den nächsten Jahren auf 85 % gesteigert werden, was aus volkswirtschaftlicher Sicht als maximal realisierbare Obergrenze — bedingt durch die zahlreichen Streusiedlungen — anzusehen ist. 81 % der Fließgewässer wiesen 1998 bereits eine Gewässergüte II oder besser auf.
- 15.2 Der RH anerkannte die Bemühungen im Bereich der Abwasserentsorgung, die biologische Gewässergüte zu verbessern. Allerdings sind auch andere Faktoren — zB Regulierungen, Einbringungen durch die Landwirtschaft — maßgeblich für die Gewässergüte. Für Bereiche, die aufgrund ihrer Lage nicht an öffentliche Entsorgungsanlagen angeschlossen werden können, wäre eine ökologisch optimale Entsorgung (Einzelanlagen) anzustreben.

Siedlungswasserwirtschaft — Evaluierung des UFG

Volkswirtschaftliche Aspekte

71

- 15.3 *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme auf die Bedeutung der Variantenuntersuchungen hin, welche die Entsorgungsart zu klären haben. Im Übrigen sei in den Förderungsrichtlinien 2001 die Möglichkeit vorgesehen, entsprechend dem § 12a Abs 2 des Wasserrechtsgesetzes 1959 vom Stand der Technik abzuweichen.*
- Spannungsfeld
Ökonomie – Ökologie
- 16.1 Den ökologischen Bemühungen, sämtliche Bereiche, bei denen Abwässer anfallen oder entstehen, an eine Abwasserbeseitigungsanlage anzuschließen, stehen ökonomische Aspekte entgegen. Daher hat das BMLFUW ein Benchmarking–Projekt in der Siedlungswasserwirtschaft in die Wege geleitet, durch welches nach Durchführung einer standardisierten Kosten– und Leistungsrechnung bei mindestens 88 Abwasseranlagen Leistungs– und Effizienzunterschiede transparent gemacht und Informationen für Vergleiche zur Verfügung gestellt werden sollten.
- 16.2 Der RH anerkannte das Projekt als zweckmäßig und empfahl, die Projektergebnisse für eine genaue Kostenermittlung, den Vergleich der Entsorgungsunternehmungen sowie für die Gebührenbemessung — die derzeit nicht nach dem Verursacherprinzip erfolgt — einzusetzen. Bei einer künftigen verursachungsgerechten Kostenermittlung werden sich in Streusiedlungen im Vergleich zu dicht besiedelten Gebieten höhere Herstellungs– und Betriebskosten ergeben.
- Deshalb sollte die Variantenuntersuchung vor der wasserrechtlichen Genehmigung für hydrologisch und hydrographisch abgrenzbare Gebiete nach ökologischen, aber auch nach volkswirtschaftlichen Kriterien erfolgen. Weiters wäre die Belastung der Letztutzer im Verhältnis zum ökologischen Nutzen zu beachten.
- 16.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass seine weitere Vorgangsweise den Empfehlungen des RH entsprechen werde.*

Ausblick

- Alternativmodelle
- 17.1 In den letzten Jahren suchten einzelne Gemeinden Alternativen zu den bisherigen Organisationsformen in der Wasserver– und –entsorgung. Auch seitens des BMLFUW wurden Überlegungen zur Entwicklung der Siedlungswasserwirtschaft angestellt; als Voraussetzungen galten dabei die Beibehaltung des derzeitigen Qualitätsstandards, die Sicherung der flächendeckenden Wasserver– und Abwasserentsorgung sowie die Erreichung eines sozialverträglichen Gebührensystems. Dabei wurden mehrere Organisationsformen, wie eine Liberalisierung durch mehrere Anbieter oder die Schaffung größerer Einheiten durch Zusammenschlüsse, diskutiert.
- 17.2 Dabei sollte jedenfalls jene Organisationsform gewählt werden, die den umweltrelevanten und wirtschaftlichen Erfordernissen am besten entspricht.
- 17.3 *Das BMLFUW wies auf eine in Auftrag gegebene Studie hin, mit der Modelle zur Optimierung der Wasserwirtschaft in Österreich erarbeitet würden. Die vorliegenden Ergebnisse würden nunmehr diskutiert werden.*

Ausblick

72

- Änderung der Förderungsstruktur
- 18.1 Die kontinuierliche Verknappung finanzieller Ressourcen zwingt auch im Bereich der Siedlungswasserwirtschaft zu einem optimalen Mitteleinsatz.
- 18.2 Der RH zeigte bei seiner Überprüfung Möglichkeiten zu einer Senkung der Gesamtkosten, wie die Reduktion des Förderungsprozentsatzes, der förderfähigen Projekte oder des Förderungsvolumens, auf. Dabei wäre jedenfalls darauf zu achten, dass jede Änderung der derzeitigen Förderungspraxis unmittelbare Auswirkungen auf die Liquiditätserfordernisse mit sich bringt.
- 18.3 *Das BMLFUW teilte mit, dass nach intensiven Verhandlungen mit allen beteiligten Stellen mit 1. November 2001 eine Novelle der Förderungsrichtlinien erfolgt sei. Darin seien sowohl Elemente der Pauschalförderung als auch eine besser an die zumutbaren Gebühren angepasste Förderungsformel enthalten. Dadurch werde eine Förderungsreduzierung erreicht und gleichzeitig ein Anreiz zu kostengünstigeren Lösungen gesetzt. Ferner seien im Rahmen einer Novelle der Richtlinien die Förderungsmöglichkeiten für Sanierungsmaßnahmen deutlich eingeschränkt worden.*
- Sonstige Feststellungen
- 19 Sonstige Feststellungen des RH betrafen die Übereinstimmung der Regelungen mit EU-Bestimmungen, die Auswirkungen der Förderungen auf das Bruttoinlandsprodukt und den Arbeitsmarkt, die einzelnen Verfahrensschritte bei der Gewährung von Förderungen, die Kontrollsysteme sowie die Forschungsförderung.
- Schlussbemerkungen
- 20 Insgesamt stellte die Vergabe der Förderungen des Bundes für die Siedlungswasserwirtschaft ein funktionierendes und für die Verbesserung der Umwelt erfolgreiches System mit starken Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation und das Bruttoinlandsprodukt dar, das jedoch aufgrund seiner Komplexität eine schwer nachvollziehbare Gebarung aufwies.

Durch die Umstellung der Förderungen des UWF von Darlehen zu Zinsen- und Annuitätenzuschüssen ergab sich zwischen 1993 und 1999 eine geringere Belastung der Budgets. Allerdings wurde mit der 1996 erfolgten Systemänderung infolge der Differenz zwischen Zusagerahmen und Finanzierungsrahmen der Finanzierungsbedarf überwiegend in die Jahre ab 2001 verschoben.

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es wären bei der Förderung der Siedlungswasserwirtschaft in Zusammenarbeit mit den Ländern verbindliche Standards zu erarbeiten.

(2) Das gesamte System der Finanzierung und Förderung der Siedlungswasserwirtschaft wäre zu überdenken und das Verfahren zu vereinfachen.

(3) Es wäre der Variantenuntersuchung weiterhin die entsprechende Bedeutung beizumessen und diesbezüglich eine gesetzliche Harmonisierung mit dem Wasserrecht anzustreben.

Schlussbemerkungen**Siedlungswasserwirtschaft
– Evaluierung des UFG****73**

(4) Alternative Organisations- und Förderungsformen sollten weiterhin verfolgt und entwickelt werden.

(5) Lediglich die finanziellen Spitzenbelastungen wären aus Mitteln des UWF abzudecken, um dadurch eine möglichst gleichmäßige Belastung künftiger Budgets zu erreichen.

(6) Die pauschalierte Förderung sollte in einem Mischsystem innerhalb der Förderungen verstärkt zum Einsatz kommen, um den Liquiditätsbedarf flexibler an eine kontinuierliche Mittelaufbringung anpassen zu können.

(7) Der UWF sollte Verhandlungen über die vorzeitige Rückzahlung seiner aufgenommenen Kredite aufnehmen; so würde schon eine 1 %ige Zinsersparnis die Jahreszinsbelastung um 1,3 Mill EUR verringern.

Neuorganisation des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung

Kurzfassung

Das damalige BMLF setzte 1996 mit dem Projekt Innere Reorganisation des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung erste Schritte in Richtung Evaluierung und Reform dieses Dienstzweiges. Die Umsetzung der Projektvorschläge soll bis Ende 2002 erfolgen.

Aufgrund von Kommunikationsdefiziten zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen und Entscheidungsträgern, des mehrmaligen Wechsels in der Projektleitung sowie einer unzureichenden Kontrolle des Projektfortschritts konnte eine zügigere und zielorientierte Projektumsetzung nicht gewährleistet werden. Ein von der Linienorganisation des BMLFUW losgelöstes Projektmanagement war nicht vorgesehen.

Der Umsetzungsstand bei der Ausarbeitung und Genehmigung von Gefahrenzonenplänen wies bundesländerweise starke Unterschiede auf.

Im Jahr 1999 gründete das damalige BMLF eine Forschungsplattform Naturgefahren; die internationale Vergleichbarkeit im Forschungs- und Versuchsbereich war mangelhaft.

76

Kenndaten für den Forsttechnischen Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung					
	1996	1997	1998	1999	2000
	Bedienstete Anzahl				
Verwaltungspersonal (Zentralleitung und nachgeordnete Dienststellen: Beamte, Vertragsbedienstete und Sonstige)	316	313	312	322	342
Bauarbeiter (Kollektivvertragsbedienstete)	1 125	1 079	1 022	1 036	1 011
Gesamt	1 441	1 392	1 334	1 358	1 353
	Personalaufwand in Mill EUR				
Verwaltungspersonal	10,41	10,55	10,77	11,50	12,19
Bauarbeiter	43,60	44,40	43,17	45,86	45,28
Gesamt	54,01	54,95	53,94	57,36	57,47
	Maßnahmenbudget				
Gesamt	95,75	98,20	104,72	121,22	114,42
<i>davon</i>					
<i>Bundesmittel</i>	58,55	60,78	63,41	72,79	68,15
<i>Ländermittel</i>	19,05	19,13	20,13	23,82	22,09
<i>Interessentenbeiträge (insbesondere von Gemeinden)</i>	18,15	18,29	21,18	24,61	24,18
Quelle: BMLFUW, Abteilung VC6/VC7					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2001 beim BMLFUW die Neuorganisation des Forsttechnischen Dienstes für Wildbach- und Lawinenverbauung (FDWL). Die hohe Aktualität des Schutzes vor Naturgefahren (Lawinenereignis Galtür, Felssturz Eiblschrofen) und die anhaltenden Diskussionen über mögliche Kompetenzverlagerungen oder Ausgliederungen des FDWL waren der Anlass für den RH, diesen Bereich möglicher Verwaltungsreform einer näheren Prüfung zu unterziehen. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 1996 bis 2000.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom August 2001 nahm das BMLFUW im Dezember 2001 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2002.

Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinerverbauung

77

Organisation und Aufgaben

- 2 Die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung und den Vollzug der Angelegenheiten der Wildbachverbauung sowie die Befugnis, deren Aufgaben bundesunmittelbar zu vollziehen, beruht auf Artikel 10 Abs 1 B-VG in Verbindung mit Artikel 102 Abs 2 B-VG. Das Forstgesetz 1975 regelt unter anderem die Erstellung der Gefahrenzonenpläne und den Schutz vor Wildbächen und Lawinen. Weiters maßgeblich sind das Wildbachverbauungs-, das Wasserbautenförderungs-, das Wasserrechts- und das Katastrophenfondsgesetz sowie eine Reihe von Verordnungen des damaligen BMLF.

Der FDWL ist eine bundesweit tätige Einrichtung des BMLFUW. Er gliederte sich zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH in eine der Forstsektion unterstellte Gruppe mit zwei Abteilungen. In weiterer Folge waren vier Stabsstellen und sieben nachgeordnete Ländersektionen* mit 29 regionalen Gebietsbauleitungen eingerichtet.

*eine gemeinsame Sektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland sowie je eine Sektion für jedes weitere Bundesland

- 3 Rund 67 % des österreichischen Staatsgebietes sind durch die Einwirkung von Naturgefahren bedroht. Die Aufgaben des FDWL sind daher der passive Schutz (Freihalten potenzieller Gefahrenzonen) und der aktive Schutz (Setzung forsttechnischer und baulicher Maßnahmen) der Bevölkerung vor der Einwirkung von Naturgefahren. Weiters obliegt dem FDWL die Wartung und Instandhaltung bereits gesetzter Maßnahmen. Der FDWL wendete dafür in den Jahren 1996 bis 2000 jährlich durchschnittlich 106,86 Mill EUR auf, wovon 64,74 Mill EUR auf den Bund, 20,84 Mill EUR auf die Bundesländer und 21,28 Mill EUR auf die Interessenten (vorwiegend Gemeinden) entfielen.

Neuorganisation

Projekt Innere Reorganisation

- 4.1 Aufbauend auf das 1989 abgewickelte Projekt Verwaltungsmanagement beauftragte das damalige BMLF 1990 ein Beratungsunternehmen mit der Organisationsanalyse des FDWL. Das Beratungsunternehmen stellte fest, dass das aktuelle Geschehen im überwiegenden Maße vom Baugeschehen bestimmt sei, es dabei aber auf fachlicher wie administrativer Ebene an einer für einen wirtschaftlichen Maßnahmenbetrieb erforderlichen Standardisierung und Einheitlichkeit mangle; weiters kritisierte das Beratungsunternehmen das Fehlen einer koordinierenden Stelle.

Da Reformversuche der zuständigen Gruppe des damaligen BMLF und des FDWL nicht in unmittelbar umsetzbare Strategien mündeten, erteilte der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Mag Wilhelm Molterer, im Oktober 1996 die Weisung zur Erstellung eines Vorgehenskonzepts für die "Innere Reorganisation des FDWL".

Im März 1997 präsentierte die ausschließlich aus Mitarbeitern des FDWL bestehende Arbeitsgruppe ihre Reformvorschläge; im April 1998 verfügte der Bundesminister die Umsetzung der Projektvorschläge bis Ende 2002.

Neuorganisation

78

Ein Projektmanagement, das losgelöst von der Linienorganisation in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Arbeitsgruppen das Reformprojekt durchzusetzen gehabt hätte, wurde nicht eingesetzt. Vielmehr verfügte der Gruppenleiter eine Projektumsetzung in der Linienorganisation, um eine einheitliche Abwicklung sicherzustellen. Aufgrund von Kommunikationsdefiziten zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen und Entscheidungsträgern, des mehrmaligen Wechsels in der Projektleitung sowie einer unzureichenden Kontrolle des Projektfortschritts konnte eine zügigere und zielorientierte Projektumsetzung nicht gewährleistet werden.

Im Spätherbst des Jahres 2000 startete der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Mag Wilhelm Molterer, eine Reorganisation des gesamten Ressorts. Eine Verknüpfung des Gesamtprojekts mit jenem betreffend den FDWL erfolgte nicht.

- 4.2 Der RH vermisste ein von der Linienorganisation des BMLFUW losgelöstes Projektmanagement. Er empfahl, zur Fortführung und Finalisierung des Projekts Innere Reorganisation des FDWL ein von der Linienorganisation des BMLFUW losgelöstes Projektmanagement einzusetzen und die Projektfortschritte laufend zu überwachen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW hätten die Empfehlungen des RH Eingang in die derzeit stattfindende Festlegung der Abläufe gefunden.*

Reformansätze

- 5.1 Die Arbeitsgruppe "Innere Reorganisation" sprach sich für die Beibehaltung der Bundeszuständigkeit aus, um eine bundeseinheitliche Behandlung des Schutzes vor Naturgefahren und die bestmögliche Bewirtschaftung der öffentlichen Mittel sicherzustellen.

Weitere Ziele waren die Bündelung von Kompetenz und Verantwortung im Bereich der Wildbach- und Lawinenverbauung unter teamorientierter Führung sowie eine erweiterte Handlungsautonomie und mehr Eigenverantwortung für die Ländersektionen und Gebietsbauleitungen. Dafür hätte die Leitung des FDWL im BMLFUW für ein bundesweites Controlling, Benchmarking und eine verstärkte Koordination Sorge zu tragen gehabt.

Diesen Reformansätzen standen die starre Linienorganisation, mangelhafte Voraussetzungen hinsichtlich Kostenrechnung und Datennetzwerke sowie haushaltsrechtliche Bestimmungen entgegen. Entsprechende Lösungsansätze kamen im Präsidium des BMLFUW nicht zustande.

- 5.2 Nach Auffassung des RH kann eine wirkungsvolle Reform des FDWL nur unter begleitenden Maßnahmen im Präsidium des BMLFUW erfolgen.

Es wären das Zusammenwirken zwischen FDWL und dem Präsidium des BMLFUW effektiver zu gestalten und die Kompetenzen zwischen der zuständigen Gruppe des BMLFUW, ihren Abteilungen und dem Präsidium zu entflechten.

Neuorganisation

Forsttechnischer Dienst für Wildbach- und Lawinenverbauung

79

Weiters regte der RH an, ein ressortinternes Management zur Lenkung der dezentralen Einrichtungen des FDWL mit einheitlichen Zielvorgaben, zentralem Vergabemanagement und einheitlichen Controllingmaßnahmen einzurichten.

- 5.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW sei eine Verknüpfung des Projekts Innere Reorganisation des FDWL mit der Reorganisation des BMLFUW erfolgt. Der Sektionsleitung bleibe die Genehmigung von grundsätzlichen Personal-, Budget- und Strategieangelegenheiten vorbehalten. Die beiden bisherigen Abteilungen seien zusammengeführt und ein sektionsübergreifendes Geschäftsfeld "Schutz vor Naturgefahren" mit 1. Jänner 2002 geschaffen worden. Die notwendigen Schritte zur Kompetenzflechtung würden im Zuge des Reorganisationsprojekts erarbeitet werden.*

Der Empfehlung des RH betreffend Kostenrechnung und Controlling sei mit den Projekten "Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Zentralstelle" und "Konzeptionelle Entwicklung eines dezentralen EDV-unterstützten Budgetsystems zur Erstellung jährlicher Arbeitsprogramme" Rechnung getragen worden.

Nachgeordnete Dienststellen

Stabsstellen

- 6.1 Zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH waren beim FDWL vier Stabsstellen eingerichtet. Die Erweiterte Planungsstelle bildete das Kompetenzzentrum für alle IT-Anwendungen im Bereich FDWL wie Luftbildauswertungen und Umsetzung des Geodatenmanagements. Die Aufgaben der Stabsstelle Geologie waren die Gefahrenbeurteilung und die Aufbereitung der geologischen Informationen für den Dienstzweig.

Die Stabsstelle für Lawinensimulation und Naturraumerkundung ermittelte anhand von Simulationsmodellen ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis von technischen Schutzbauten. Die Stabsstelle Zentrale Lohnverrechnung war für die Besoldung der rund 1 000 Kollektivvertragsbediensteten des FDWL verantwortlich.

- 6.2 Die Erhebungen und Ausarbeitungen der drei operativen Stabsstellen Geologie, Lawinensimulation und Naturraumerkundung sowie Erweiterte Planungsstelle waren unabdingbare Vorleistungen für die Planung und Umsetzung von Präventionsmaßnahmen. Allerdings fand die steigende strategische Bedeutung der drei operativen Stabsstellen nicht in der bisher veranschlagten Personal- und Ressourcenausstattung ihren Ausdruck.

Der RH regte an, das Leistungsspektrum dieser drei Stabsstellen allenfalls um weitere, für den Dienstzweig notwendige Leistungen zu erweitern sowie die Personal- und Sachressourcen entsprechend anzupassen. Ebenso sollte eine Vermarktbarkeit der Dienstleistungen geprüft werden.

Die Zahl der Kollektivvertragsbediensteten war tendenziell rückläufig. Da es im Bereich Lohnverrechnung zahlreiche private Anbieter gibt, regte der RH die Prüfung einer Auslagerung der Lohnverrechnung für die Kollektivvertragsbediensteten und die ersatzlose Auflassung der Stabsstelle Zentrale Lohnverrechnung an.

Neuorganisation

30

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der ständig steigenden Bedeutung der operativen Stabsstellen durch eine verbesserte materielle Ausstattung und eine bereits erfolgte Anpassung des Personalleitplans Rechnung getragen worden. Die Möglichkeit der Vermarktung der Dienstleistungen dieser Stabsstellen werde überprüft; es würden auch Überlegungen über ein verbessertes Zusammenwirken mit der Forstlichen Bundesversuchsanstalt angestellt werden.*

Das BMLFUW wies darauf hin, dass die Möglichkeit einer Auslagerung der Lohnverrechnung schon in den Jahren 1985 bis 1987 geprüft worden sei. Dieses Vorhaben sei aber in Anbetracht der Details des Wildbach- und Lawinerverbauungs-Kollektivvertrags und der buchhalterischen Vorgaben nicht weiter verfolgt worden.

- 6.4 *Der RH erwiderte, trotz der Details des Wildbach- und Lawinerverbauungs-Kollektivvertrags sollte — insbesondere nach der vom BMLFUW zugesagten Änderung und Vereinfachung des Kollektivvertrags — eine Auslagerung der Lohnverrechnung neuerlich betrieben werden.*

Ländersektionen

- 7.1 *Die sieben Ländersektionen des FDWL waren eigenständig für die Weitergabe der Vorgaben der Bundesverwaltung an die Gebietsbauleitungen, die Koordinierung und Verwaltung der finanziellen Mittel sowie die Zusammenfassung und Führung von Statistiken verantwortlich. Des Weiteren war eine Mitwirkung bei Einsätzen im Katastrophenfall vorgesehen.*

Die 29 regionalen Gebietsbauleitungen waren die operativen Leistungsträger des FDWL. Zu ihren wichtigsten Aufgaben zählten unter anderem die Ausarbeitung von Gefahrenzonenplänen, die Abgabe von Gutachten in Behördenverfahren und Beratungstätigkeiten sowie die bauliche Umsetzung von Präventionsmaßnahmen durch eigenes Personal bzw. ihre externe Vergabe. Im Zuge des Projekts Innere Reorganisation wurde die Zusammenlegung zweier Gebietsbauleitungen in Oberösterreich ins Auge gefasst.

- 7.2 *Der RH hielt die Einrichtung von Ländersektionen grundsätzlich für zweckmäßig. Seiner Ansicht nach sollten aber das Controlling und Statistikaufgaben verstärkt von der Leitung des FDWL im BMLFUW wahrgenommen werden. Demgegenüber wäre eine verstärkte Aufgaben- und Verantwortungsdelegation an die Gebietsbauleitungen zu überprüfen.*

Der RH bewertete die geplanten Maßnahmen in Oberösterreich positiv; er hielt jedoch kritisch fest, dass er darüber hinaus keine nennenswerten organisatorischen Reformschritte feststellen konnte.

Er empfahl, die derzeit sieben Ländersektionen des FDWL auf maximal vier Regionalzentren zu reduzieren. Die Gebietsbauleitungen könnten in regionale, bürgernahe Kompetenzzentren für Naturgefahrenprävention aufgewertet werden. Dafür wäre den Gebietsbauleitungen eine verstärkte Ergebnisverantwortung mit zugleich möglichst hoher Dispositionsfreiheit bei den einzusetzenden Ressourcen zu übertragen.

- 7.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW seien die Empfehlungen des RH der Reorganisation des FDWL zugrunde gelegt worden.*

Neuorganisation

Forsttechnischer Dienst für
Wildbach- und Lawinenverbauung

81

Bauhöfe

- 8.1 Für die den Gebietsbauleitungen zugeordneten Bauhöfe wurde im Jahr 1995 ein Bauhofkonzept erstellt. Dieses floss ansatzweise in das Projekt Innere Reorganisation ein. Demnach wären die bemannten Bauhöfe auf 17, die Magazine auf vier zu reduzieren und die unbemannten Lagerplätze zu veräußern gewesen. Das Bauhofpersonal hätte von 109 auf 63 Beschäftigte verringert werden sollen. Eine Frist zur Umsetzung der Ziele wurde nicht gesetzt. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung verfügten die Gebietsbauleitungen über 22 bemannte Bauhöfe, sechs Magazine, zehn unbemannte Lagerplätze sowie über 76 Bedienstete in diesem Bereich.
- 8.2 Der RH bemängelte, dass die Projektziele noch nicht erreicht wurden; er empfahl, die bisherigen Bemühungen zu verstärken.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es der Empfehlung des RH insoweit Rechnung getragen, als die Anzahl der Bauhofmitarbeiter seit fünf Jahren fallende Tendenz aufweise.*

Weitere
Feststellungen

- 9 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Umwandlung des Biennalschemas der Kollektivvertragsbediensteten in ein leistungsorientiertes Beschäftigungs- und Besoldungsschema, die Verbesserung der Kommunikations- und Informationsflüsse zwischen den Dienststellen des FDWL durch interne IT-Vernetzung sowie das Fehlen einheitlicher Leitlinien und Rahmenvorgaben für die Öffentlichkeitsarbeit des FDWL.

Gefahrenzonen-
planung

- 10.1 Das Forstgesetz 1975 sieht zur Ausweisung jener Flächen, die durch Einwirkung von Naturgefahren betroffen sind, die Gefahrenzonenplanung vor. Die Gefahrenzonenpläne mit der Darstellung der Einzugsgebiete und Auslaufzonen von Wildbächen sowie Lawinen (gelbe und rote Zonen) haben den Charakter eines Gutachtens; sie fließen in Raumordnungs- und Flächenwidmungspläne ein.

Der Umsetzungsstand bei der Ausarbeitung und Genehmigung von Gefahrenzonenplänen wies bundesländerweise starke Unterschiede auf. Während die Sektionen Oberösterreich, Salzburg, Kärnten und Tirol bereits alle Gefahrenzonenpläne ausgearbeitet hatten, lag der Umsetzungsstand in den Sektionen Wien, Niederösterreich, Burgenland und Steiermark zwischen 31 und 40 %.

- 10.2 Der RH regte an, die Ausarbeitung der noch fehlenden Gefahrenzonenpläne zu beschleunigen und eine Ersterfassung aller Einzugsgebiete innerhalb der nächsten fünf Jahre anzustreben.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es der Empfehlung des RH entsprochen und eine entsprechende Schwerpunktsetzung zur Beschleunigung der Erstaussarbeitung von Gefahrenzonenplänen innerhalb der nächsten fünf Jahre veranlasst.*

82

Statistik und interdisziplinäre Anforderungen

- 11.1 Die Komplexität eines wirksamen Schutzes vor Naturgefahren erfordert eine interdisziplinäre* und internationale Zusammenarbeit aller auf diesem Gebiet tätigen Einrichtungen. Zur Umsetzung seiner Ziele gründete das damalige BMLF 1999 eine Forschungsplattform Naturgefahren. Für die Aufgabenbewältigung des FDWL sind darüber hinaus auch Ereignisdokumentationen und Schadensstatistiken von hoher Bedeutung, die von verschiedenen Dienststellen des BMLFUW mit unterschiedlicher Zielrichtung und Aussagekraft geführt wurden.

*umfasst mehrere Wissenschaftszweige

- 11.2 Der RH stellte die mangelhafte internationale Vergleichbarkeit von Daten des Forschungs- und Versuchsbereichs fest; er wies auch auf die uneinheitliche Struktur der Schadensstatistiken und auf die unzureichende monetäre Bewertung von Personen- und Sachschäden hin. Er empfahl daher eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit ähnlichen Einrichtungen in anderen Staaten. Ferner wären die Schadensstatistiken zu vereinheitlichen und um monetäre Bewertungen zu erweitern, damit sie den Kosten etwaiger Schutzprojekte gegenübergestellt werden können.
- 11.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW sei den Empfehlungen des RH Rechnung getragen worden, indem die internationale Zusammenarbeit verstärkt und institutionalisiert worden sei. Weiters würden ressorteigene Forschungsinstitute gemeinsam mit dem universitären Bereich an einem Projekt zur standardisierten Erfassung von Schadensereignissen arbeiten.*

Ausblick

- 12.1 Die Planung, Projektierung und Maßnahmen des FDWL sowie des Schutzwasserbaus (Hochwasserschutz) sind durch naturräumliche und wetterbedingte Einflüsse eng miteinander verknüpft. Die Organisation des BMLFUW berücksichtigte dies aber nicht, weil die diesbezüglichen Kompetenzen von mehreren Sektionen wahrgenommen wurden.

Das Projekt Innere Reorganisation konzentrierte sich vorwiegend auf den Bereich der für den FDWL zuständigen Gruppe des BMLFUW.

- 12.2 Um die Effektivität des FDWL zu erhöhen, bedürfte es jedoch neben der erwähnten Kompetenzflechtung mit dem Präsidium des BMLFUW auch der engen Zusammenarbeit mit den anderen, auf dem Sektor Naturgefahrenprävention tätigen Organisationen innerhalb des Ressorts.

Der RH empfahl, die Bereiche FDWL und Schutzwasserbau organisatorisch zusammenzuführen. Die Verantwortung und Kompetenz für die Wildbach- und Lawinenverbauung sollte beim FDWL gebündelt werden. Im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen wäre eine Ermächtigung zu einer höheren Selbständigkeit in der Ressourcenverwaltung (Budget und Personaleinsatz), verbunden mit mehr Ergebnisverantwortung für den FDWL zu erwirken (Anwendung der Flexibilisierungsklausel gemäß den §§ 17a und 17b des Bundeshaushaltsgesetzes). Im Rahmen der gemeinsam mit dem BMLFUW zu erarbeitenden Zielvorgaben und Rahmenvereinbarungen sowie Controlling- und Berichtspflichten könnte der FDWL damit seine Aufgaben mit vermehrter Effektivität umsetzen.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei ein strategisches Geschäftsfeld "Schutz vor Naturgefahren" eingerichtet worden.*

Schluss-
bemerkungen

13 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

(1) Zur Fortführung und Finalisierung des Projekts Innere Reorganisation des FDWL sollten ein von der Linienorganisation des BMLFUW losgelöstes Projektmanagement eingesetzt und die Projektfortschritte laufend überwacht werden; weiters wären die Kompetenzen zwischen der zuständigen Gruppe des BMLFUW, ihren Abteilungen und dem Präsidium zu entflechten. Die Bereiche Wildbach- und Lawinenverbauung sowie Schutzwasserbau wären organisatorisch zusammenzuführen.

(2) Für eine höhere Selbständigkeit in der Ressourcenverwaltung wäre beim Bundesminister für Finanzen eine Ermächtigung zur Anwendung der Flexibilisierungsklausel für den FDWL zu erwirken.

(3) Die Personal- und Sachressourcen der drei operativen Stabsstellen sollten dem tatsächlichen Bedarf angepasst werden; weiters wäre die Auslagerung der Lohnverrechnung für die Kollektivvertragsbediensteten zu prüfen und auch die Vermarktbarkeit von Dienstleistungen des FDWL zu untersuchen.

(4) Im BMLFUW wären ein ressortinternes Management zur Lenkung der dezentralen Einrichtungen des FDWL einzurichten, die derzeit sieben Ländersektionen auf maximal vier Regionalzentren zu reduzieren sowie die Gebietsbauleitungen zu regionalen, bürger-nahen Kompetenzzentren für Naturgefahrenprävention aufzuwerten.

(5) Die Ausarbeitung der noch fehlenden Gefahrenzonenpläne wäre zu beschleunigen.

(6) Die bestehende Forschungsplattform Naturgefahren wäre ressortübergreifend auszubauen und die Zusammenarbeit mit ähnlichen Einrichtungen in anderen Staaten zu verbessern.

84

Land-, forst- und wasserwirtschaftliches Rechenzentrum

Kurzfassung

Das Land-, forst- und wasserwirtschaftliche Rechenzentrum (LFRZ) wurde 1968 mit der Zielsetzung einer IT-Unterstützung in allen Bereichen von öffentlichem Interesse der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft und des Ernährungswesens gegründet. Mit dem 1995 erfolgten Beitritt Österreichs zur EU beauftragte das damalige BMLF das LFRZ mit der Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Förderungsabwicklung (INVEKOS). Im Jahr 2000 übertrug das LFRZ im Rahmen einer Teilbetriebsübergabe Aufgaben, Personal sowie die entsprechende Hard- und Software an die Bundesrechenzentrum GmbH.

Leitende Vorstandsfunktionen des LFRZ besetzte das damalige BMLF bzw das BMLFUW mit gleichzeitig im Ressort dafür zuständigen Beamten. Dies hatte zur Folge, dass die Vertragsverhandlungen mit dem LFRZ von denselben Personen gestaltet wurden, die auf Seiten des LFRZ und des BMLFUW als verantwortliche Verhandlungspartner auftraten.

Zur Finanzierung der Leistungen des LFRZ für das damalige BMLF wurden jährlich Werkverträge abgeschlossen. Die vom LFRZ in Rechnung gestellten finanziellen Mittel wurden nicht nur je nach Bedarf und ohne Einschränkungen bereitgestellt, sondern auch nachträglich erhöht. Damit war kaum ein Anreiz gegeben, die Projekte wirtschaftlich und sparsam abzuwickeln. Bei der Abrechnung der Leistungen war eine materielle Rechnungsprüfung nicht gegeben.

Obwohl das LFRZ laut Vereinsstatuten nicht auf Gewinn ausgerichtet war, erwirtschaftete es von 1995 bis 1998 Bilanzgewinne (kumulierter Bilanzgewinn 1998 1,01 Mill EUR). Die Bilanzgewinne zeigten, dass das LFRZ seine Preise über das kostendeckende Maß hinaus kalkulierte.

Die seit 1995 erheblich veränderte Leistungsstruktur des LFRZ legte die Notwendigkeit seiner strategischen Neuausrichtung nahe.

Kenndaten des Land-, forst- und wasserwirtschaftlichen Rechenzentrums							
Rechtsform	Verein Laut den Vereinsstatuten soll der Verein kostendeckend und nicht auf Gewinn gerichtet wirtschaften.						
Vereinsmitglieder	BMLFUW Zentrale Arbeitsgemeinschaft österreichischer Rinderzüchter						
Gebahrungsentwicklung	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill EUR						
Gesamterlöse	4,67	6,35	4,48	4,03	4,24	5,56	8,29
Bilanzgewinn/–verlust	– 0,09	0,16	0,64	0,91	1,01	– 0,03	0,31
Löhne, Gehälter, Abfertigungen	2,09	2,22	1,93	1,90	1,89	2,34	1,40
Leistungen für das BMLFUW	3,79	4,75	3,79	3,38 ¹⁾	3,63 ²⁾	5,09	7,93 ³⁾
<i>davon Leistungszukauf des LFRZ von Dritten</i>	–	0,12	0,14	0,36	0,32	1,58	4,83
	Anzahl						
Mitarbeiter im Durchschnitt	51	42	43	40	43	46	27
	¹⁾ nicht enthalten 0,19 Mill EUR (vom damaligen BMLF nicht abgeoltene Leistungen) ²⁾ nicht enthalten 0,11 Mill EUR (vom damaligen BMLF nicht abgeoltene Leistungen) ³⁾ nicht enthalten 0,42 Mill EUR (dem BMLFUW erst 2001 in Rechnung gestellt)						

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im März 2001 die Gebahrung des damaligen BMLF bzw des BMLFUW hinsichtlich der Leistungserbringung durch das Land-, forst- und wasserwirtschaftliche Rechenzentrum (LFRZ). Zur Prüfungsmitteilung vom August 2001 nahm das BMLFUW im Dezember 2001 Stellung. Der RH gab im Jänner 2002 seine Gegenäußerung ab.

Entwicklung

- 2 Das damalige BMLF gründete im Jahr 1968 den Verein LFRZ als ein spezielles Rechenzentrum, insbesondere zur IT–Unterstützung in allen Bereichen von öffentlichem Interesse bei der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft und dem Ernährungswesen. Die Gebahrung des LFRZ war nicht auf Gewinn gerichtet. 1974 beauftragte das damalige BMLF das LFRZ mit IT- und verrechnungstechnischen Aufgaben (zB im Zusammenhang mit Bergbauernzuschüssen, Kälbermastprämienaktion).

Nach der Übernahme von bereits im Bereich der Land- und Forstwirtschaft bestehenden IT–Applikationen wurden 1979 im Rahmen einer weitgehenden Konzentration der IT–Aufgaben des damaligen BMLF im LFRZ auch nachgeordnete Dienststellen in die Vernetzung miteinbezogen.

Mit dem 1995 erfolgten Beitritt Österreichs zur EU war die Verpflichtung zur Einführung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Förderungsabwicklung (INVEKOS) bei gemeinschaftlichen Beihilfenregelungen verbunden; das damalige BMLF übertrug dem LFRZ dessen Umsetzung. Dabei hatte das damalige BMLF den Hauptanteil der Finanzierung des LFRZ zu tragen.

Ab 1995 kooperierte das LFRZ weiters mit dem damaligen Bundesrechenzentrum, um Synergieeffekte nutzen zu können. Im Jahr 2000 übertrug es im Rahmen einer Teilbetriebsübergabe Aufgaben, Personal und die entsprechende Hard- und Software an die Bundesrechenzentrum GmbH.

Vereinsvorstand

- 3.1 Laut den Vereinsstatuten oblag dem Vorstand die Führung des Vereins, die Verwaltung des Vermögens, der Abschluss von Dienst-, Werk- und Bestandverträgen sowie die Vertretung des Vereins nach außen.

Drei Mitglieder des neunköpfigen Vorstandes des LFRZ, darunter der Obmann, wurden statutengemäß jeweils vom für Land- und Forstwirtschaft zuständigen Bundesministerium nominiert; ein weiteres Mitglied vom BMF sowie von der Zentralen Arbeitsgemeinschaft österreichischer Rinderzüchter. Die restlichen Vorstandsmitglieder wurden von der Generalversammlung gewählt. In wechselnder Zusammensetzung stellte das jeweils für Land- und Forstwirtschaft zuständige Bundesministerium immer die Mehrheit der Vorstandsmitglieder.

Ab 1998 übten der Leiter der Bugetabteilung und ab April 1999 der Leiter des Präsidiums des damaligen BMLF die Funktion des Obmannes des LFRZ aus. Ab diesem Zeitpunkt übernahm wieder der Leiter der Budgetabteilung die Funktion des Obmann-Stellvertreters, die er bereits vor 1998 bekleidet hatte. Dadurch waren der Obmann und der Obmann-Stellvertreter des LFRZ sowohl auf Seiten des Vereins als auch auf Seiten des damaligen BMLF bzw des BMLFUW in die Verhandlung von wesentlichen Verträgen miteingebunden (zB von Werkverträgen über die Leistungen des LFRZ an das nunmehrige BMLFUW).

- 3.2 Die unklare Trennung der Auftraggeber- von der Auftragnehmerposition war unzweckmäßig, weil die personelle Identität von Organwaltern des BMLFUW und des LFRZ zu erheblichen Interessenkollisionen führen kann. Der RH regte eine personelle Entflechtung der Auftraggeber- und Auftragnehmerposition an, um Interessenkonflikte zu vermeiden.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es bereits in der Vergangenheit geprüft, ob und inwieweit die personelle Identität von Organwaltern des BMLFUW und des LFRZ unvereinbar sei. Dabei sei die Vereinbarkeit der gleichzeitigen Funktionsausübung festgestellt worden. Ab 1. Jänner 2002 seien nur mehr der Leiter des Präsidiums des BMLFUW sowie der Leiter der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW im Vereinsvorstand.*
- 3.4 Der RH hielt seine Bedenken aufrecht, weil weiterhin ein Verantwortungsträger des BMLFUW — in dessen Zuständigkeit wesentliche Angelegenheiten des LFRZ fielen — gleichzeitig Obmann des Vorstandes des LFRZ war.

Mittelbereitstellung

- 4.1 Bis 1994 finanzierte das damalige BMLF das LFRZ auf Grundlage eines so genannten Optionsvertrages. Am Jahresbeginn übermittelte das LFRZ an das damalige BMLF neben einer Arbeitsplanung einen Voranschlag mit dem Ersuchen um Bereitstellung eines monatlichen Budgetbetrages. Für zusätzliche Leistungen erhielt das LFRZ nach Vorlage eines gesonderten Antrages eine entsprechende Optionsaufstockung. Die budgetierten Mittel wurden dem LFRZ ähnlich einer nachgeordneten Dienststelle monatlich überwiesen.

Da das damalige BMLF 1995 trotz wiederholter Aufforderung des BMF keine geeigneten Unterlagen vorweisen konnte, aus denen die Verpflichtungen des Bundes für die jährlichen Leistungen an das LFRZ hervorgingen, verfügte das BMF eine Bindung für die an das LFRZ zu leistenden Budgetmittel. Daraufhin schloss das damalige BMLF jährlich einen Werkvertrag mit dem LFRZ ab, in dem die zu erbringenden LFRZ-Leistungen sowie deren Abgeltung vereinbart wurden.

Die Abgeltung zusätzlicher Leistungen des LFRZ wurde in gesonderten Werkverträgen geregelt. Fallweise genehmigte das damalige BMLF Mehraufwendungen ohne Werkvertrag im Nachhinein. Die vom LFRZ in Rechnung gestellten finanziellen Mittel wurden somit nicht nur je nach Bedarf und ohne Einschränkungen bereitgestellt, sondern auch nachträglich erhöht.

- 4.2 Die Vorgangsweise, Mittel anforderungsbezogen und ohne Einschränkung zur Verfügung zu stellen, konnte kaum einen Anreiz bieten, die Projekte möglichst wirtschaftlich und sparsam abzuwickeln. Der RH bemängelte daher die zum Teil erheblichen Ausweitungen der LFRZ-Leistungen und deren Abgeltung durch das damalige BMLF bzw. das BMLFUW.
- 4.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW erbringe das LFRZ vor allem Leistungen, die aus der Durchführung des INVEKOS resultierten. Dieses strikt einzuhaltende komplexe Regelungswerk für die von der EU (ko)finanzierten Maßnahmen werde permanent novelliert. Dadurch ändere sich oftmals beim Vollzug der im ursprünglichen Vertrag festgelegte Bedarf.*

Leistungsabgeltung

- 5.1 Seit dem Beitritt Österreichs zur EU und der dadurch erforderlichen Einrichtung des INVEKOS stellte das LFRZ sämtliche IT-Programme für die Abwicklung der Förderungsmaßnahmen, die von der Agrarmarkt Austria als Zahlstelle der EU abgewickelt wurden, bei. Das LFRZ erbrachte die Leistungen direkt an die Agrarmarkt Austria; die Abgeltung dieser Leistungen erfolgte hingegen durch das BMLFUW.
- 5.2 Im Sinne der Kosten- und Budgetwahrheit wären Leistungen, die für die Agrarmarkt Austria erbracht werden, auch aus deren Budget zu finanzieren. Der RH empfahl daher, Leistungsvereinbarungen zwischen dem LFRZ und der Agrarmarkt Austria zu Lasten des BMLFUW künftig zu vermeiden.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde die Anregung des RH zur Kenntnis genommen.*

Leistungs-
abrechnung

- 6.1 Bis 1994 rechnete das damalige BMLF die erbrachten IT-Leistungen aufgrund des Voranschlages und der Arbeitsplanung des LFRZ in Form von Monatstangenten ab. Der Aufwand wurde den einzelnen Projekten in geschätzten Arbeitswochen zugeordnet. Ab 1995 übermittelte das LFRZ monatlich Rechnungen in Höhe der festgesetzten Teilraten, wobei die Fachabteilungen und die nachgeordneten Dienststellen des damaligen BMLF die sachliche Richtigkeit der vorgelegten Leistungsaufstellung bestätigten. Ab 2001 stellten das BMLFUW und das LFRZ das Abrechnungssystem auf so genannte Projektbriefe (projektbezogene Abrechnung) um. Konkrete Erfahrungen mit der neuen Form der Beauftragung und Abrechnung lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht vor.
- 6.2 Nach den Feststellungen des RH bestätigten die Fachabteilungen bis zum Jahr 2000 zwar die Richtigkeit der Rechnungen, waren aber nicht in der Lage, die Richtigkeit des verrechneten Aufwands zu beurteilen. Nach Auffassung des RH war eine materielle Rechnungsprüfung daher nicht gegeben. Der RH empfahl dem BMLFUW den Aufbau eines Systems zur Überwachung der IT-Projekte hinsichtlich ihrer Kostenentwicklung, um so die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung sicherstellen zu können.
- 6.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW habe es zur Beurteilung der materiellen und formellen Richtigkeit der Abrechnungen oftmals zusätzliche Unterlagen vom LFRZ angefordert. Nunmehr würden wöchentlich Besprechungen durchgeführt, in denen das BMLFUW Steuerungsmaßnahmen — aufgrund der vom LFRZ, von der Agrarmarkt Austria und von externen Unternehmen eingeholten Fortschrittsberichte über die vertragsmäßig gebundenen Leistungen — setze.*

Mitte des Jahres 2001 sei ein Controllingsystem zur Überwachung sämtlicher Förderungsprojekte eingerichtet worden.

Wirtschaftliche
Lage

- 7.1 Das LFRZ soll laut den Vereinsstatuten kostendeckend und nicht auf Gewinn gerichtet wirtschaften. Dennoch erzielte es von 1995 bis 1998 einen kumulierten Gewinn von 1,01 Mill EUR. Um diesen Gewinnvortrag abzubauen, stellte das LFRZ 1999 dem damaligen BMLF Leistungen bewusst nicht in Rechnung. Dennoch verzeichnete das LFRZ im Jahr 2000 wieder einen (kumulierten) Bilanzgewinn von 0,31 Mill EUR. Externe Berater führten in einer Studie zu Beginn des Jahres 2001 aus, dass hinsichtlich der Leistungsabgeltung des LFRZ ein Einsparungspotenzial von rd 30 % bestünde.
- 7.2 Die Bilanzgewinne zeigten, dass das LFRZ seine Preise über das kostendeckende Maß hinaus kalkulierte. Entsprechende Preissenkungen wären überwiegend dem damaligen BMLF zugute gekommen. Der RH bemängelte, dass das damalige BMLF bzw das BMLFUW nicht schon in den vergangenen Jahren das Preis-Leistungsverhältnis der vom LFRZ bezogenen Leistungen kritisch hinterfragt hatten. Er empfahl dem BMLFUW, künftig durch Preisvergleiche bzw durch die Ausschreibung der IT-Leistungen Einsparungspotenziale zu lukrieren.

Wirtschaftliche Lage

90

- 7.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW liege nunmehr der Endbericht des externen Beraters vor, demzufolge das Einsparungspotenzial mit einer Höhe von 20 % ermittelt worden sei. Trotz der Umsetzung der im Endbericht vorgeschlagenen Maßnahmen habe sich gezeigt, dass dieser Einsparungseffekt nicht erzielbar sei. Das BMLFUW habe bereits in der Vergangenheit das Preis-Leistungsverhältnis der vom LFRZ bezogenen Leistungen ausführlich geprüft. So seien 1998 Programme öffentlich ausgeschrieben worden. Im Vergleich zu externen Anbietern habe sich das LFRZ in der Vergangenheit stets als kostengünstig erwiesen.*

Die von 1995 bis 1998 entstandenen Bilanzgewinne seien jeweils in das Folgejahr übertragen und das Entgelt im Jahr 1999 im Ausmaß der Bilanzgewinne entsprechend reduziert worden.

- 7.4 Der RH entgegnete, dass vermeidbare Mehraufwendungen durch die überhöhten Preise des LFRZ schon deshalb entstanden waren, weil das LFRZ aufgrund seiner Gewinnsituation in den Jahren 1995 bis 1998 0,50 Mill EUR an Körperschaftsteuer abgeführt hatte, die im Wesentlichen durch das damalige BMLF als Hauptauftraggeber des LFRZ finanziert worden war.

Strategische Ausrichtung

- 8.1 Die seit 1995 erheblich veränderte Leistungsstruktur des LFRZ führt verstärkt zu Überlegungen hinsichtlich einer strategischen Neuausrichtung des Vereins. Zuletzt formulierte der Vereinsvorstand 1998 die Notwendigkeit einer Neuorientierung. Eine externe Beratungsunternehmung untersuchte im Jahr 2000 die Möglichkeit — im Hinblick auf die sich ändernden Voraussetzungen zur Abwicklung der EU-Förderungsmaßnahmen —, ein professionelles Projektmanagement aufzubauen, Kosten zu reduzieren und alternative Anbieter von IT-Entwicklungsleistungen zu suchen.

Das Ergebnis dieser Untersuchungen und seine Umsetzung in einem Pilotprojekt führte zwar zur Neudefinition von Projektstrukturen und -verantwortlichkeiten; eine strategische Neuausrichtung erfolgte jedoch nicht. Seit 1995 kaufte das LFRZ IT-Leistungen auf dem Markt zu. Diese Ressourcenzukäufe betragen im Jahr 2000 bereits 61 % (4,83 Mill EUR ohne USt) der dem BMLFUW verrechneten Leistungen (7,93 Mill EUR).

- 8.2 Das LFRZ hatte somit in den letzten Jahren zunehmend die Funktion eines Vermittlers. Der RH empfahl dem BMLFUW, umgehend eine Entscheidung zu treffen, ob das LFRZ künftig IT-Projektmanagement und IT-Programmierleistungen mit eigenem Personal anbieten oder als Zukauf am Markt — und damit als Vermittler — auftreten solle.

Wenn eine Marktfähigkeit dieser Leistungen besteht, wäre eine Entscheidung über die künftige Organisationsform zu treffen. Das BMLFUW hätte jedenfalls ein Controlling-System für die effiziente Mittelverwendung der IT-Aufgaben sicherzustellen.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es bereits in der Vergangenheit beabsichtigt, IT-Know-how an das LFRZ zu transferieren, damit dieses künftig Fremdvergaben vermeiden und seine Aufträge weitestgehend autonom erbringen könne. Da jedoch das hierfür erforderliche qualifizierte Personal infolge aktueller Marktentwicklungen nur zu erhöhten Preisen am Markt erhältlich gewesen wäre, sei dieses Vorhaben vorerst gescheitert.*

**Schluss-
bemerkungen**

- 9 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:

Das BMLFUW sollte

(1) umgehend eine Entscheidung treffen, ob das LFRZ künftig IT-Leistungen mit eigenem Personal anbieten oder als Zukäufer am Markt auftreten soll;

(2) auf eine personelle Entflechtung der Auftraggeber- und Auftragnehmerposition von gleichzeitig im Vereinsvorstand des LFRZ sowie im BMLFUW in Vertragsverhandlungen eingebundenen Organwaltern hinwirken, um Interessenkonflikte zu vermeiden;

(3) sicherstellen, dass die Leistungsvereinbarungen zwischen dem LFRZ und der Agrarmarkt Austria zu Lasten des BMLFUW künftig vermieden werden;

(4) durch Preisvergleiche bzw Ausschreibungen von IT-Leistungen Einsparungspotenziale lukrieren;

(5) durch den Aufbau eines Überwachungssystems für IT-Projekte die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung sicherstellen.

Vollzug des Donauschutzübereinkommens

Kurzfassung

Im Oktober 1998 trat das Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau (Donauschutzübereinkommen) in Kraft. Der RH anerkannte die bisherigen Bemühungen zur Umsetzung des Donauschutzübereinkommens. Allerdings könnten die bisherige Tätigkeit (zB die Arbeit der Experten-Gruppe) und der weitere Ausbau der Alarmsysteme durch Finanzierungsprobleme beeinträchtigt werden.

Hinsichtlich des im Donauschutzübereinkommen vorgesehenen Informationsaustausches empfahl der RH, auf einen vollständigen, raschen, möglichst formalisierten und kontinuierlichen Informationsfluss hinzuwirken. Den Nutzen des Übereinkommens für Österreich beurteilte der RH positiv.

Kenndaten zum Donauschutzübereinkommen

Rechtsgrundlagen Übereinkommen über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau (Donauschutzübereinkommen), BGBl III Nr 139/1998

Bundesgesetz über das vorläufige Sekretariat des Donauschutzübereinkommens, BGBl Nr 501/1995

Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau über den Amtssitz der Internationalen Kommission zum Schutz der Donau, BGBl III Nr 227/2001

Zahlungen des damaligen BMLF bzw
BMLFUW für bzw an die Internationale
Kommission

in EUR

Personalaufwand (1995 bis 1999)	232 359
Mitgliedsbeitrag 1999	114 713
2000	117 864
2001	116 353

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Mai 2001 die Gebarung des BMLFUW im Zusammenhang mit der Durchführung des Übereinkommens über die Zusammenarbeit zum Schutz und zur verträglichen Nutzung der Donau (Donauschutzübereinkommen). Zu den im November 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLFUW im März 2002 Stellung. Der RH gab hiezu im März 2002 seine Gegenäußerung ab.

94

Historische Entwicklung

- 2 Die Republik Österreich erstellte 1992 einen ersten Entwurf für eine Konvention über die wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit zum Schutz der Donau. Nach Verhandlungen wurde im Juni 1994 in Sofia das Donauschutzübereinkommen unterzeichnet, welches nach Genehmigung und Hinterlegung durch die einzelnen Staaten am 22. Oktober 1998 in Kraft trat. Vertragspartner sind Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Moldau, Österreich, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn sowie die Europäische Union.

Ziele des Übereinkommens sind unter anderem:

- eine gerechte und verträgliche Wasserwirtschaft durch eine entsprechende Zusammenarbeit in grundsätzlichen Fragen zu erreichen,
- grenzüberschreitende Beeinträchtigungen zu vermeiden,
- Überwachungsprogramme hinsichtlich des Zustandes grenzüberschreitender Gewässer einzuführen,
- die gegenseitige Information auszubauen sowie
- ein Warn- und Alarmsystem für den Fall kritischer Lagen einzurichten.

Ein "Statut der Internationalen Kommission für den Schutz der Donau" regelt unter anderem die Zusammensetzung sowie die Präsidentschaft und sieht die Einrichtung eines so genannten Ständigen Sekretariats mit Sitz in Wien vor. Bei der Unterzeichnung des Übereinkommens wurde durch Ministerdeklaration beschlossen, das Statut bereits interimistisch anzuwenden und das Ständige Sekretariat auf vorläufiger Basis einzurichten.

Beitragsleistungen

- 3.1 Neben den jährlichen Mitgliedsbeiträgen trugen das damalige BMLF bzw. das BMLFUW von 1995 bis 1999 auch den Personalaufwand eines vom Bundesministerium der Internationalen Kommission dienstzugeleiteten Bediensteten von rd 232 000 EUR.
- 3.2 Das BMLFUW trug wegen des späteren als ursprünglich angenommenen In-Kraft-Tretens des Übereinkommens daher neben dem ab 1999 anfallenden Mitgliedsbeitrag auch einen wesentlichen Anteil der Kosten am Aufbau des Ständigen Sekretariats.

Internationale Kommission

- 4.1 Aufgabe der Internationalen Kommission ist es insbesondere, Vorschläge und Empfehlungen zur Umsetzung des Abkommens an die Mitgliedsstaaten abzugeben. Die bisherigen Schwerpunkte der Kommissionstätigkeit betrafen Mandate für die Expertengruppen, die Übernahme von Ergebnissen des Donauumweltprogramms bzw. des so genannten River Danube Solution Reduction-Programms sowie die Beschlussfassung über ein Aktionsprogramm für die Jahre 2001 bis 2005.
- 4.2 Der RH anerkannte die bisherigen Bemühungen zur Umsetzung des Donauschutzübereinkommens im Rahmen der Kommissionsarbeit.

Vollzug des Donauschutz- übereinkommens

95

Expertengruppen

- 5.1 Im Rahmen des Donauschutzübereinkommens wurden sechs Expertengruppen eingerichtet, die teilweise bereits auf das Donauumweltprogramm zurückgingen und daher auf die dabei erzielten Ergebnisse zurückgreifen konnten.

Ein schwerwiegendes Problem stellt die weitere Finanzierung der Arbeiten der Expertengruppen (bzw des weiteren Ausbaues der Alarmsysteme) dar, denn nach den Bestimmungen des Donauschutzübereinkommens wird grundsätzlich nur die Tätigkeit des Ständigen Sekretariats aus gemeinsam aufgebracht Beiträgen finanziert. Jeder Mitgliedsstaat hat jedoch selbst die Mittel für die im Rahmen des Abkommens eingebrachten Expertenleistungen zu tragen.

- 5.2 Die Expertengruppen legten teilweise sehr ambitionierte Programme vor.

In diesem Zusammenhang wies der RH jedoch auf die oben dargelegten Finanzierungsprobleme hin. Seiner Ansicht nach sollte die österreichische Position auf die grundsätzliche Beibehaltung der bisherigen Kostentragungsprinzipien des Donauschutzübereinkommens ausgerichtet sein. Weiters wäre auch verstärkt auf eine Prioritätensetzung und Überprüfung der Anzahl von Expertengruppen hinzuwirken.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es diese Zielrichtung von Beginn an verfolgt. Allerdings stelle das Donauschutzübereinkommen ein umfassendes wasserwirtschaftliches Abkommen dar, welches Raum für Arbeiten von vielen Expertengruppen ermögliche. Die bisherigen Arbeitsgruppen seien mit einer relativ einhelligen zustimmenden Haltung aller Vertragsparteien eingerichtet worden. Eine Verminderung anzustreben, habe derzeit keine Erfolgchancen.*

Rechtsvorschriften für den Gewässerschutz

- 6.1 (1) Laut dem Donauschutzübereinkommen haben die Vertragsparteien rechtliche, administrative und technische Maßnahmen zu entwickeln und durchzuführen, um einen wirksamen Gewässerschutz und eine verträgliche Wassernutzung zu gewährleisten. Österreich hatte zum Teil bereits lange vor In-Kraft-Treten des Donauschutzübereinkommens den Forderungen des Übereinkommens entsprechende Regelungen erlassen; dazu zählten insbesondere das Wasserrechtsgesetz 1959 sowie das Hydrographiegesetz 1979.

(2) Die Internationale Kommission beschloss im Oktober 1998, das im Donauumweltprogramm entwickelte so genannte Donau-Transnationale Monitoring Network (Donau-TNMN) zu übernehmen. Für den österreichischen Beitrag wurden die Messergebnisse der österreichischen Wassergütererhebung verwendet. Da das österreichische Messnetz wesentlich dichter als das Donau-TNMN-Messnetz ist, stellt letzteres lediglich einen Teil des österreichischen Messnetzes dar.

(3) Die Republik Österreich liegt zu 96 % im Einzugsgebiet der Donau. 81 % der Fließgewässer wiesen 1998 eine biologische Gewässergüte II oder besser auf. Beim Grundwasser war dem Gewässerschutzbericht 1999 zu entnehmen, dass die in der Grundwasserschwellenwertverordnung vorgegebenen Schwellenwerte bei den meisten der rd 90 chemischen Untersuchungsparameter unterschritten wurden. Potenzielle Sanierungsgebiete waren vor allem wegen ihrer Belastungen mit Nitrat bzw Atrazin/Desethylatrazin festzustellen.

- 6.2 Der RH erachtete die in Österreich bestehenden gesetzlichen Regelungen im Sinne des Donauschutzübereinkommens für zielführend und zweckmäßig. Auch haben die Investitionen Österreichs in Abwasserbeseitigungs- und -reinigungsanlagen dazu beigetragen, die biologische Gewässergüte in den letzten Jahren zu verbessern.
- Schutz der Wasserressourcen**
- 7.1 Laut dem Donauschutzübereinkommen sollen die Vertragsparteien alle Maßnahmen ergreifen, um die langfristig zu schützenden Grundwasserressourcen und die für die — bestehende oder künftige — Trinkwasserversorgung wertvollen Schutzzonen auszuweisen. Im Rahmen des Donauschutzübereinkommens setzten allerdings die Vertragsstaaten noch keine gemeinsamen Maßnahmen.
- 7.2 Der RH hielt es für zweckmäßig, im Rahmen des Donauschutzübereinkommens einheitliche Kriterien für die Ermittlung und Beurteilung des chemischen Zustandes des Grundwassers zu schaffen. Damit bestünde eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse der einzelnen Vertragsparteien.
- 7.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW werde es bemüht sein, im Rahmen des Donauschutzübereinkommens einheitliche Kriterien für die Ermittlung und Beurteilung anzustreben.*
- Informationsaustausch**
- 8.1 Ein regelmäßiger Informations- und Erfahrungsaustausch der Vertragspartner mit ihren Nachbarstaaten erfolgt zunächst auf bilateraler Ebene im Rahmen bereits bestehender Vereinbarungen. Das Donauschutzübereinkommen sieht einen Informationsaustausch von Daten vor, die mit vertretbarem Aufwand verfügbar sind. Der Informationsaustausch und die Facharbeit erfolgen hauptsächlich in Expertengruppen, im Regelfall jedoch nicht formalisiert, sondern eher anlassbezogen.
- Der Informationsfluss zwischen den Vertragspartnern über die gesetzlichen Regelungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft wurde durch die Internationale Kommission bisher noch nicht systematisiert. Eine Übersicht über die in den einzelnen Vertragsstaaten bestehende nationale Legistik bestand nicht.
- 8.2 Durch die Tätigkeiten im Rahmen des Donauschutzübereinkommens und des Donauumweltprogramms wurde der international zugängliche Informationsstand über den Gewässerzustand im Donaubecken wesentlich verbessert. Der RH empfahl aber, auf einen vollständigen, raschen, möglichst formalisierten und kontinuierlichen Informationsfluss zwischen den Vertragspartnern hinzuwirken.
- 8.3 *Das BMLFUW sagte dies zu.*

Vollzug des Donauschutz- übereinkommens

97

Meldung von Gewässer- verunreinigungen

9.1 Das Donauschutzübereinkommen sieht je nach Festlegung durch die Internationale Kommission eine Verpflichtung zur Meldung von Unfällen mit wassergefährdenden Stoffen vor. Bis Oktober 2000 wurden von den Mitgliedsstaaten insgesamt 18 Gewässerverunreinigungen gemeldet. In den Berichten der Expertengruppe wurde auf — aus Sicht der Partnerländer — bestehende Probleme bei der Einrichtung und sicheren Verfügbarkeit des österreichischen Alarmsystems hingewiesen. Diese Probleme sind auf die föderale Struktur Österreichs zurückzuführen, weil vertraglich vom Grundsatz der Einrichtung lediglich eines Alarmzentrums je Land ausgegangen wurde.

Bei einer Alarmübung traten Kommunikationsprobleme mit den Nachbarstaaten auf.

9.2 Der RH regte an, durch entsprechende Vorkehrungen und Vereinbarungen eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit im Rahmen des Alarmsystems sicherzustellen.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es bestrebt, eine bestmögliche Zusammenarbeit im Rahmen des Planungssystems zu erreichen.*

Umsetzungs- probleme

10.1 Der Jahresbericht 1999 der Internationalen Kommission zeigte die wesentlichsten Probleme bei der Zusammenarbeit auf, die eine effektive Umsetzung des Abkommens beeinträchtigten. Dies waren vor allem Disparitäten und Unterschiede zwischen den Vertragsstaaten, daraus abgeleitete Schwierigkeiten sowie Rechtsprobleme.

10.2 Nach Ansicht des RH wird die wesentliche Herausforderung der Internationalen Kommission künftig darin bestehen, einerseits entsprechende Finanzierungsquellen zu erschließen und andererseits die Motivation aller Staaten zur aktiven und engagierten Teilnahme zu erhalten.

Nutzen für Österreich

11 Als Nutzen des Programms für Österreich sahen das BMLFUW und der RH die Unterstützung des politischen Strategieziels der Stabilität im Donauraum, die Vermittlung der österreichischen Auffassung von Gewässer- und Umweltschutz sowie die Möglichkeit verstärkter Gewässerschutzmaßnahmen in den Donauanrainerstaaten.

Insgesamt führte die Zusammenarbeit im Rahmen des Donauschutzübereinkommens und seiner vorangehenden Vereinbarungen zu einer deutlichen Verbesserung des Informationsstandes über den Gewässerzustand im Donauraum. Es zeigte sich jedoch auch, dass noch große Unterschiede im Datenbestand sowie in der Datenqualität und Qualitätssicherung bestehen. Die weiteren Arbeiten sollten sich daher primär auf eine Vereinheitlichung der Datenbasis konzentrieren, um objektive Vergleichsmöglichkeiten zu gewährleisten.

98Schluss-
bemerkungen

12 Zusammenfassend empfahl der RH:

(1) den bisherigen Standpunkt bei den Kostentragungsprinzipien beizubehalten,

(2) auf einen vollständigen, raschen, möglichst formalisierten und kontinuierlichen Informationsfluss zwischen den Vertragspartnern hinzuwirken sowie

(3) durch entsprechende Vorkehrungen eine möglichst reibungslose Zusammenarbeit im Rahmen des Alarmsystems sicherzustellen.

Bereich des Bundesministeriums für öffentliche Leistung und Sport

Prüfungsergebnis

Verwaltungsakademie des Bundes

Kurzfassung

Die Verwaltungsakademie des Bundes (VAB) stand vor einer grundlegenden Neustrukturierung. Im Oktober 2000 beschloss der Ministerrat, die VAB auszugliedern. Bereits im Mai 2000 leitete das BMLS ein Projekt zur Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für eine Ausgliederung und eine leistungsbezogene Finanzierung des Seminarbetriebes ein.

Die bis Mitte 2001 vorliegenden Ergebnisse der Projektarbeit beinhalteten kein konkretes Konzept für die zukünftige Struktur der VAB. Ein umfassendes Ausgliederungskonzept lag ebenfalls noch nicht vor.

Da die abschließende Ausformung des zukünftigen Aus- und Weiterbildungswesens für Bundesbedienstete noch nicht konkretisiert war, konnte auch das zukünftige Aufgabengebiet der Verwaltungsakademie nicht definiert werden.

Bei einer Neukonzeption der VAB nach marktwirtschaftlichen Kriterien kann von Rationalisierungserfordernissen in einer Größenordnung von rd 30 % der Gesamtausgaben ausgegangen werden.

Die Analyse des jetzigen Zustands zeigte, dass die Grundausbildung in hohem Maß reformbedürftig war und bei der berufsbegleitenden Fortbildung eine bedarfsgerechte Schwerpunktsetzung der Lehrinhalte fehlte. Die Qualitätssicherung und die Erfolgskontrolle waren nicht ausreichend.

Im Bereich VAB-International bestand für die VAB eine Interessenkollision aufgrund ihrer Doppelfunktion als Förderungsgeber und projektdurchführender Stelle. Weiters fehlte eine nachvollziehbare Projektdokumentation. Für den Betrieb einer Beratungsstelle für Bundesbedienstete fehlte eine eindeutige gesetzliche Grundlage.

100

Die Seminar- und Gruppenräume aller drei Standorte waren nur zu rd 40 % und die Unterkünfte zwischen 34 und 43 % ausgelastet. Der Standort Schloss Laudon war für die VAB aufgrund der hohen Kosten für Unterkünfte und Verpflegung sowie der geringen Auslastung unwirtschaftlich. Beim Mietverhältnis für das Schloss bestand ein wechselseitiger Kündigungsverzicht bis 2021.

Kenndaten der Verwaltungsakademie des Bundes

Rechtsgrundlage	Verwaltungsakademiegesetz, BGBl Nr 122/1975 idF BGBl Nr I 94/2000				
Standorte	Schloss Laudon, Geblergasse und Judenplatz				
Gebarungsentwicklung	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill EUR				
Ausgaben	4,87	5,82	5,24	5,24	5,00
Einnahmen	0,03	0,05	0,06	0,08	0,27
Personalstand (in Vollbeschäftigungsäquivalenten)*	Anzahl				
	44,3	42,8	40,4	37,7	32,0
Kursteilnehmer	5 442	5 987	6 634	7 206	7 059
* inklusive freie Dienstverträge					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2000 die Gebarung des Bundesministeriums für öffentliche Leistung und Sport (BMLS) hinsichtlich der Verwaltungsakademie des Bundes (VAB). Zu den im Mai 2001 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gab das BMLS im September 2001 eine Stellungnahme und im Dezember 2001 eine ergänzende Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2001.

Aufgaben

- 2.1 Die wesentlichsten Aufgaben der VAB laut dem Verwaltungsakademiegesetz waren die Grundausbildung, die berufsbegleitende Fortbildung sowie die Führungskräftebildung für Bundesbedienstete. Weiters waren die Durchführung von Aufstiegskursen — diese ermöglichen Beamten ohne Universitätsstudium den Aufstieg in eine höhere Verwendung — und verwaltungswissenschaftliche Forschungstätigkeit vorgesehen.
- 2.2 Der RH stellte aufgrund der geringen Zahl von Publikationen fest, dass die VAB keine systematische Forschungstätigkeit betrieb.

Organisation

- 3.1 Die Aufbauorganisation der VAB umfasste einen Lehrkörper mit haupt- und nebenberuflich Vortragenden und wissenschaftlichen Mitarbeitern sowie den Bereich der Verwaltung. Das Zulassungsverfahren zu den Veranstaltungen war aufgrund der Behördeneigenschaft der VAB bescheidenmäßig abzuwickeln. Das Fehlen einer Geschäftsordnung und einer Geschäftsverteilung führte zu unklaren Verantwortlichkeiten.

- 3.2 Der RH empfahl der VAB, mit Hilfe einer Geschäftsordnung und einer Geschäftsverteilung, klare Verantwortlichkeiten und Arbeitsabläufe festzulegen sowie die Behördeneigenschaft im Zulassungsverfahren zu überdenken.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMLS seien die Erstellung einer Geschäftsverteilung veranlasst und eine Überarbeitung der Arbeitsplatzbeschreibungen in Aussicht genommen worden. Weiters solle künftig die Zulassung neu geregelt werden.*
- Kostenrechnung**
- 4.1 In der VAB war seit 1992 eine Kostenrechnung implementiert. Mangels klarer Zuständigkeiten wurden die ausgewerteten Ergebnisse jedoch nicht verwendet.
- 4.2 Der RH empfahl, klare Verantwortlichkeiten für die Durchführung und Anwendung der Kostenrechnung als Managementinstrumentarium in der VAB zu schaffen.
- 4.3 *Laut Mitteilung des BMLS werde im Zuge der Neuordnung der VAB ein Neuaufbau des betrieblichen Rechnungswesens erfolgen.*
- 4.4 Der RH verwies in seiner Gegenäußerung auf die Möglichkeiten der Nutzung der vorhandenen Kostenrechnung.
- Lehrbetrieb**
- Lehrangebot**
- 5.1 Der Zugang zu den Lehrveranstaltungen war für Bundesbedienstete unentgeltlich. Führungskräfte- und Fortbildungslehrgänge konnten auch von Nicht-Bundesbediensteten gegen einen pauschalierten Kostenbeitrag besucht werden.
- 5.2 Durch die Unentgeltlichkeit bestand kein Anreiz für die Bundesdienststellen, auf ein bedarfsorientiertes Angebot einzuwirken. Der RH empfahl, künftig eine Leistungsverrechnung mit den Auftraggebern der VAB einzurichten.
- 5.3 *Das BMLS gab bekannt, dass im Zuge der Neuausrichtung eine Form der Leistungsverrechnung mit den Auftraggebern der VAB vorgesehen sei.*
- Grundausbildung**
- 6.1 Gemessen an den absolvierten Personentagen stellte die Grundausbildung das bedeutendste Tätigkeitsfeld der VAB dar. Allerdings werden durch die rückläufigen Neuaufnahmen in den Bundesdienst sinkende Teilnehmerzahlen erwartet.
- Bereits 1990 bezeichnete eine Arbeitsgruppe des BKA und der VAB die bestehende Konzeption der Grundausbildung als undifferenzierte Wissensvermittlung mit zu langer Dauer und veralteten Lehrmethoden; sie sah sie somit als wenig effizient für eine Qualifikationssteigerung an. Anfang 2000 wurde von der VAB eine modulare, bedarfsorientiertere Form der Ausbildung ausgearbeitet, jedoch nicht umgesetzt.

Lehrbetrieb

102

- 6.2 Nach Auffassung des RH wurde die Grundausbildung durch den Lehrkörper — trotz der Reformbemühungen — nicht ausreichend betreut. Weiters waren die verwendeten Unterlagen teilweise veraltet und didaktisch wenig geeignet. Er empfahl, grundsätzlich die Grundausbildung zu reformieren. Weiters wäre für eine angemessene Betreuung durch den Lehrkörper und zeitgemäße Lehrmaterialien zu sorgen.
- 6.3 *Das BMLS teilte mit, die Grundausbildung werde bereits durch eine wissenschaftliche Mitarbeiterin betreut. Weiters werde danach getrachtet, das Lehrmaterial nach modernen didaktischen Methoden zu gestalten.*
- Berufsbegleitende Fortbildung und Führungskräfte-schulung
- 7.1 Das Angebot für die berufsbegleitende Fortbildung und die Führungskräfte-schulung umfasste zahlreiche Fachgebiete und reichte von Einführungskursen in die IT bis zu Führungskräftelehrgängen in mehreren Modulen.
- 7.2 Nach Ansicht des RH war das Veranstaltungsangebot zu umfangreich und ohne bedarfsgerechte Schwerpunktsetzung. Er empfahl, das Angebot zu straffen und verstärkt eine bedarfsorientierte Abstimmung mit den Ressorts vorzunehmen.
- 7.3 *Laut Mitteilung des BMLS solle die beabsichtigte Einführung der Leistungsverrechnung mit den Auftraggebern ein bedarfsorientiertes Angebot bewirken.*
- Qualitätssicherung
- 8.1 Die Bewertung der Erreichung der Seminarziele, der Qualität der Vortragenden sowie der dargebotenen Lehrinhalte erfolgte durch Befragung der Teilnehmer mittels Fragebögen. Eine systematische Auswertung der Ergebnisse lag nicht vor.
- 8.2 Der RH hielt deshalb die Maßnahmen zur Qualitätssicherung und Erfolgskontrolle für nicht ausreichend.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMLS würden für eine Gesamtbeurteilung auch Gespräche mit den Teilnehmern erfolgen und eine einheitliche Auswertung nicht zwingend zu einer Qualitätssicherung führen.*
- 8.4 Der RH erwiderte, dass möglichst standardisierte Verfahren und damit auch eine systematische Auswertung der Fragebogen-Ergebnisse für eine wirksame Qualitätssicherung und Erfolgsmessung verstärkt zu beachten wären.
- VAB-International
- 9.1 Die VAB führte seit 1993 Ausbildungsprojekte für Verwaltungsbeamte aus mittel- und osteuropäischen Staaten durch. Die Finanzierung erfolgte bis 1995 aus Förderungsmitteln der Osthilfe des BKA und wurde nach Sonderrichtlinien des BKA abgewickelt. Die VAB war dabei als projekt-durchführende Stelle tätig.
- Ab 1996 erhielt die VAB ein eigenes Förderungsbudget in Höhe von bis zu 0,28 Mill EUR (1999) jährlich, wodurch sie gleichzeitig projekt-durchführende Stelle und Förderungsgeber war. 1999 und 2000 standen dabei Ausgaben für Projekte von 0,23 bzw 0,30 Mill EUR Einnahmen von 0,02 bzw 0,09 Mill EUR gegenüber.

Lehrbetrieb

103

- 9.2 Der RH stellte fest, dass eine nachvollziehbare Dokumentation der Projekte fehlte und kein Überblick über die Gebarung von abgeschlossenen bzw noch laufenden Projekten bestand. Er empfahl, gemäß den erwähnten Förderungsrichtlinien die Aufgaben eines Förderungsgebers von denen einer projektdurchführenden Stelle zu trennen. Weiters sollte bei den Projekten künftig auf Kostendeckung geachtet sowie die Projektdokumentation und das Projektcontrolling verbessert werden.
- 9.3 *Das BMLS teilte mit, dass bereits eine Projektdokumentation sowie Kostenschätzungen und nachvollziehbare Abrechnungen sichergestellt worden seien.*
- Beratungsstelle für Bundesbedienstete
- 10.1 Die VAB führte seit 1997 am Standort Judenplatz eine Beratungsstelle für öffentlich Bedienstete mit Problemen am Arbeitsplatz. Anlassbezogen wurde ein Team von Psychiatern, Psychologen, Juristen, Psychotherapeuten, Arbeitsmedizinern und Sozialarbeitern beigezogen. Die Gesamtkosten der Beratungsstelle betragen im Jahr 2000 für 758 Beratungsfälle rd 0,11 Mill EUR.
- 10.2 Der RH anerkannte grundsätzlich den Nutzen einer Beratung für Bundesbedienstete. Da jedoch das Verwaltungsakademiegesetz diese Aufgabe nicht vorsieht, empfahl er, die Beratungsstelle inhaltlich und budgetmäßig von den Bildungsaufgaben der VAB zu trennen und eine Weiterführung von der Klärung der rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen abhängig zu machen.
- 10.3 *Das BMLS gab bekannt, die legitime und organisatorische Stellung der Beratungsstelle werde im Zuge der Neuordnung der VAB geklärt werden.*
- Auslastung
- 11.1 Da die zur Verfügung stehenden Standorte und Räumlichkeiten — Schloss Laudon, Geblergasse und Judenplatz — historisch gewachsen waren, erfolgte auch keine umfassende Bedarfsermittlung. Die Auslastung der Seminar- und Gruppenräume aller drei Standorte betrug 1999 und 2000 durchschnittlich 39 bzw 41 % (Basis: 200 Arbeitstage pro Jahr).
- 11.2 Der RH regte aufgrund der geringen Auslastung der Seminar- und Gruppenräume die Erstellung eines Raumbedarfskonzepts für den Seminarbetrieb an; dieses sollte auch die ganzjährige wirtschaftliche Nutzung der Räumlichkeiten vorsehen.
- 11.3 *Das BMLS teilte mit, dass eine optimale wirtschaftliche Nutzung angestrebt werde.*
- Unterkünfte und Verpflegung
- 12.1 In den Standorten Schloss Laudon und Geblergasse standen insgesamt 84 Zimmer für Nächtigungen zur Verfügung. Die Auslastung 1999 und 2000 lag im Schloss Laudon bei je rd 35 % und in der Geblergasse bei 34 % bzw 43 %. Die Kosten pro Nächtigung betrugen laut Kostenrechnung 1999 im Schloss Laudon rd 113 EUR und in der Geblergasse rd 14 EUR. Der Unterkunftsbetrieb konnte nur geringe Qualitätsanforderungen erfüllen.
- Der Küchenbetrieb im Schloss Laudon erforderte 1999 für Frühstück bzw Mittagessen je Essensportion einen Zuschuss von 12,94 EUR.

- 12.2 Der RH verwies auf die geringe Auslastung der Unterkünfte und auf die hohen Kosten für Nächtigung und Verpflegung im Schloss Laudon und empfahl, den Unterkunftsbetrieb aus Wirtschaftlichkeitsgründen zu überdenken bzw eine wirtschaftlichere Führung des Küchenbetriebs anzustreben.
- 12.3 *Das BMLS teilte mit, dass die ökonomisch ungünstige Situation bei Unterkünften und Verpflegung im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Klärung der Standortfrage geprüft werde.*

Schloss Laudon

- 13.1 Das Mietverhältnis für das Schloss Laudon samt Nebengebäude und das rd 10 ha große Schlossareal bestand seit 1976. In den Jahren 1997/1998 wurde vom Bund ein weiteres Seminargebäude (Oktagon) als Superädifikat errichtet und mit der Vermieterin ein wechselseitiger Kündigungsverzicht bis Dezember 2021 vereinbart. Die Mieten betragen jährlich 0,80 Mill EUR. Seit 1995 wurden insgesamt 4,45 Mill EUR in Seminarräume und Küche investiert.

Der Mietvertrag regelte auch von der Vermieterin zu erbringende Dienstleistungen für die Pflege der Schlossanlagen. Weiters übertrug die VAB den Küchenbetrieb, Besorgungstätigkeiten sowie die Raumpflege in der Geblergasse an die Vermieterin, die den dafür erforderlichen Personal- und Sachaufwand dem Bund verrechnete. Da für dieses Dienstleistungsverhältnis (Umfang im Jahr 2000: 0,51 Mill EUR; 17 Bedienstete) keine schriftlichen Vereinbarungen bestanden, kam es oftmals zu Auffassungsunterschieden bei den Abrechnungen.

- 13.2 Nach Ansicht des RH waren die langfristige Bindung an den Standort Schloss Laudon sowie der Verzicht auf schriftliche Vereinbarungen nachteilig. Er empfahl, die bestehenden Dienstleistungsverhältnisse schriftlich zu regeln. Außerdem wäre der Standort Schloss Laudon aus wirtschaftlichen Gründen — vor allem im Hinblick auf die hohen Kosten für Unterkünfte und Verpflegung sowie die geringe Auslastung — in Frage zu stellen. Alle Möglichkeiten einer wirtschaftlicheren Nutzung einschließlich einer Änderung oder Auflösung des Mietverhältnisses wären zu prüfen.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMLS wäre zunächst in Aussicht genommen, die laufenden Geschäftsbeziehungen zur Vermieterin auf eine transparente Basis zu stellen.*

Personal

Planstellenbindungen

- 14.1 Die VAB beschäftigte Ende 2000 Personal im Ausmaß von 29,5 Vollbeschäftigungsäquivalenten. Weiters waren bis zu 6 Personen (2,5 Vollbeschäftigungsäquivalente) auf Basis freier Dienstverträge tätig, für die keine Planstellen gebunden wurden.
- 14.2 Der RH verwies auf die fehlenden Planstellenbindungen bei freien Dienstverträgen.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMLS wären Planstellenbindungen bei Verträgen, die vor dem 1. April 2000 abgeschlossen wurden, nicht erforderlich.*
- 14.4 Der RH erwiderte, dass bereits 1998 aufgrund des damals geltenden Stellenplans Bindungen von Planstellen erforderlich gewesen wären.

Personal

105

- Vortragstätigkeit
- 15.1 An der VAB war neben den hauptberuflich Vortragenden und wissenschaftlichen Mitarbeitern eine große Anzahl von nebenberuflich Vortragenden Bundesbediensteten tätig. Für diese war die Vortragstätigkeit als Nebentätigkeit einzustufen und grundsätzlich außerhalb der Dienstzeiten zu erbringen. Aus der Praxis der VAB war bekannt, dass die Vortragstätigkeit dennoch vielfach in der Dienstzeit erfolgte.
- 15.2 Die bisherige Praxis bei der Vortragstätigkeit von Bundesbediensteten berücksichtigte bei den Kosten nicht marktwirtschaftliche Entgelte, sondern die wesentlich geringer abzugeltende Nebentätigkeit der Vortragenden. Der RH regte an, bei zukünftiger unternehmerischer Tätigkeit der VAB eine Klarstellung vorzunehmen und in diesem Zusammenhang auch EU-wettbewerbsrechtliche Bestimmungen zu beachten.
- 15.3 *Laut Mitteilung des BMLS läge die Verantwortung der Dienstleistungspraktiken von Bundesbediensteten zwar bei den jeweiligen Dienstvorgesetzten, jedoch werde eine klarstellende Lösung betreffend das Honorarsystem und eine EU-wettbewerbskonforme Abwicklung angestrebt.*
- IT-Ausstattung
- 16.1 Die IT-Ausstattung der VAB wies noch 1999 nicht vernetzte bzw. veraltete Insellösungen auf. In diesem Jahr wurden erstmals die Verwaltungsabläufe für die Schaffung einer integrierten IT-Lösung erhoben. Seit Sommer 2000 war ein Programmmodul für eine IT-unterstützte Kursverwaltung im Stadium eines Probebetriebs.
- 16.2 Die Einführung einer integrierten IT-Lösung — zB der Vollausbau des Programmmoduls zur Kursverwaltung — könnte im Verwaltungsbereich ein zeit- und kostenmäßiges Rationalisierungspotenzial von bis zu 30 % ermöglichen. Der RH regte an, die vorhandenen Untersuchungsergebnisse zur Anhebung der Effizienz der internen Verwaltungsabläufe zu nutzen.
- 16.3 *Das BMLS gab bekannt, dass bereits verschiedene Abläufe vereinfacht und Personalreduktionen im Verwaltungsbereich vorgenommen worden wären.*
- Projekt
Neustrukturierung
- 17.1 Bereits im Budgetprogramm der Bundesregierung für 1996 bis 2000 war eine Reorganisation der VAB vorgesehen. Der Ministerrat beschloss im Oktober 2000 die Ausgliederung der VAB. Eine vom BMLS bereits im Mai 2000 eingesetzte Projektgruppe erarbeitete erste Vorschläge. Diese betrafen mögliche Rechtsformen und Geschäftsfelder sowie eine leistungsbezogene Finanzierung des Seminarbetriebes. Ein konkretes Konzept für die zukünftige Struktur der VAB bzw. ein umfassendes Ausgliederungskonzept wurden nicht erstellt.
- In diesem Zusammenhang sind auch die Arbeiten des BMLS zur zukünftigen Gestaltung des Ausbildungswesens sowie der Grundausbildung für Bundesbedienstete von Bedeutung, weil sie unmittelbare Auswirkungen auf die Tätigkeit der VAB haben werden. Eine abschließende Ausformung des zukünftigen Aus- und Weiterbildungswesens lag noch nicht vor.

Projekt Neustrukturierung

106

- 17.2 Da auch die zukünftigen Geschäftsfelder der VAB wesentlich durch die dienstliche Ausbildung der Bundesbediensteten geprägt sein werden, kann eine Neustrukturierung der VAB nur im Zusammenhang mit einer grundlegenden Reform des Aus- und Weiterbildungswesens erfolgen. Der RH empfahl, die Neuregelungen der dienstlichen Ausbildung zu konkretisieren und die zukünftige Rolle der VAB festzulegen. Weiters sollte für eine allfällige Ausgliederung ein Konzept mit Darstellung der quantitativen und nicht quantitativen Auswirkungen auf den Bund erstellt werden.
- 17.3 *Das BMLS gab bekannt, dass für die Neustrukturierung eine Überarbeitung der einzelnen Tätigkeitsbereiche und des Aufgabenkatalogs sowie in der Folge die Auswahl der optimalen Organisationsform vorgesehen sei. Das aus diesen Überlegungen resultierende Konzept werde dann zügig umgesetzt werden.*

Rationalisierung

- 18.1 Das BMLS bewertete in einer Grobkalkulation das Leistungsvolumen der VAB auf Basis der Kostenstruktur eines nach marktwirtschaftlichen Kriterien tätigen Seminaranbieters und stellte das Ergebnis dem bisherigen Gesamtaufwand gegenüber. Die Gegenüberstellung zeigte, dass für ein Agieren unter marktwirtschaftlichen Bedingungen Rationalisierungserfordernisse in der Größenordnung von rd 30 % der Gesamtausgaben notwendig sein werden.

Weiters ergab eine Analyse nach Ausgabenarten, dass ein wesentlicher Teil der bisherigen Ausgaben der VAB für die Gebäudeinfrastruktur des Seminar-, Unterkunfts- und Verpflegungsbereichs aufgewendet wurde.

- 18.2 Der RH erachtete Vergleiche mit marktwirtschaftlich agierenden Seminaranbietern als zweckmäßig. Er empfahl, sich bei einer Neukonzeption der VAB nach wirtschaftlichen Kriterien an marktüblichen Kostenstrukturen zu orientieren und dabei die Gebäudeinfrastruktur aller Standorte in Frage zu stellen. Jedenfalls sollte eine wirtschaftliche und organisatorische Trennung des Infrastrukturbereichs vom Seminarbetrieb vorgenommen werden.
- 18.3 *Das BMLS teilte mit, die Neustrukturierung beinhalte eine grundsätzliche Klärung der Standorte. Eine Trennung des Seminarbetriebes vom Infrastrukturbereich werde ebenfalls in Erwägung gezogen.*

Schluss- bemerkungen

- 19 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Die Neuregelungen der dienstlichen Ausbildung der Bundesbediensteten wären zu konkretisieren und somit die zukünftige Rolle der VAB festzulegen.
 - (2) Die Grundausbildung wäre grundsätzlich zu reformieren. Für die berufsbegleitende Ausbildung und die Führungskräfte-schulung wäre das Angebot zu straffen und verstärkt eine bedarfsorientierte Abstimmung mit den Ressorts vorzunehmen.
 - (3) Ein Konzept für eine allfällige Ausgliederung der VAB mit Darstellung der quantitativen und nicht quantitativen Auswirkungen auf den Bund wäre zu erstellen.

Schlussbemerkungen**107**

(4) Bei den Projekten der VAB–International wären die Aufgaben eines Förderungsgebers von denen einer projektdurchführenden Stelle zu trennen und auf Kostendeckung zu achten. Weiters sollte das Projektcontrolling verbessert werden.

(5) Die Beratungsstelle für Bundesbedienstete wäre von den Bildungsaufgaben der VAB zu trennen. Die Weiterführung sollte von einer Klärung der rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen abhängig gemacht werden.

(6) Das Dienstleistungsverhältnis zur Vermieterin des Schloss Laudon wäre schriftlich zu regeln. Unbeschadet davon sollte für eine Neukonzeption die Gebäudeinfrastruktur aller Standorte aus wirtschaftlichen Gründen in Frage gestellt werden.

108

Bereich des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen

Prüfungsergebnisse

Fonds Gesundes Österreich

Kurzfassung

Der bereits seit 1988 bestehende Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) war mit der Vollziehung des 1998 erlassenen Gesundheitsförderungsgesetzes — das erstmals eine am umfassenden Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation orientierte Zieldefinition enthielt — betraut. Seither stellte das jeweils für Gesundheit zuständige Bundesministerium dafür jährlich 7,27 Mill EUR aus Mitteln des Finanzausgleichs zur Verfügung. Schwerpunkt der Tätigkeit des FGÖ war nunmehr die Projektförderung.

In den Jahren 1999 und 2000 lagen allerdings nicht genügend geeignete Projekte vor; dies führte in Verbindung mit den strengen Maßstäben des FGÖ bei Projekten dazu, dass die Förderungsmittel nur in geringem Maße ausgeschöpft wurden. Die Anzahl der genehmigten Projekte erhöhte sich jedoch kontinuierlich.

Im Dreijahresprogramm war die Abgrenzung der Aufgaben des FGÖ von jenen der Sozialversicherungsträger und des jeweils für Gesundheit zuständigen Bundesministeriums nicht klar ersichtlich. Der RH erachtete weiters die vorhandenen Förderungsrichtlinien für überarbeitungsbedürftig.

Die seit 1988 bestehenden Ansprüche auf das Vermögen des aufgelösten Fonds der österreichischen Krebsforschungsinstitute wurden erst auf Empfehlung des RH klargestellt und gegenüber der Fondsbehörde mit rd 843 000 EUR geltend gemacht.

Der RH anerkannte die Tätigkeit des FGÖ auf der Grundlage des Gesundheitsförderungsgesetzes. Kriterien zur Beurteilung der Erreichung der vom Gesundheitsförderungsgesetz vorgegebenen Ziele wurden allerdings nicht erarbeitet. Der FGÖ sollte künftig verstärkt seine Rolle bei der österreichweiten Informationsvernetzung betonen und nachhaltige Strukturen im Bereich der Gesundheitsförderung aufbauen.

Kenndaten des Fonds Gesundes Österreich					
Rechtsgrundlagen	Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, BGBl Nr 11/1975 Gesundheitsförderungsgesetz, BGBl I Nr 51/1998 Der Fonds hat eigene Rechtspersönlichkeit.				
Gebarungsentwicklung	1996	1997	1998	1999	2000
	in Mill EUR				
Förderungen des Bundes	0,22	0,22	0,39	5,34	7,82
Förderungen der weiteren Gründungsmitglieder*	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04
Sonstige Einnahmen	–	0,07	–	0,01	0,02
Summe	0,28	0,33	0,43	5,39	7,88
	Anzahl				
Mitarbeiter einschließlich Teilzeitbeschäftigte	2	2	7	9	11
* Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Österreichische Ärztekammer, Verband der Versicherungsunternehmungen Österreichs, Österreichische Apothekerkammer					

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Oktober 2000 bis Jänner 2001 die Gebärung des Fonds Gesundes Österreich (FGÖ). Zu den im Juni 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm der FGÖ im August 2001 Stellung. Das BMSG schloss sich dieser Stellungnahme im Oktober 2001 vollinhaltlich an. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2001.

Ausgangslage

- 2 Der Grundsatz der Gesundheitsförderung findet sich in mehreren gemeinschaftsrechtlichen sowie innerstaatlichen Regelungen (Vertrag von Maastricht, EU-Aktionsprogramm zur Gesundheitsförderung, –aufklärung, –erziehung und –ausbildung (1996 bis 2000), Konzept der Weltgesundheitsorganisation, Bundesministeriengesetz, ASVG, Gesundheitsförderungsgesetz).

Der 1988 gegründete Fonds Gesundes Österreich war seit 1998 zur Vollziehung des Gesundheitsförderungsgesetzes, BGBl I Nr 51/1998, berufen. Gegenstand dieses Bundesgesetzes waren insbesondere Maßnahmen und Initiativen zur Erhaltung, Förderung und Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung sowie Aufklärung und Information über vermeidbare Krankheiten. Tätigkeiten des Fonds stellten vor allem die Förderung von Projekten, die Bereitstellung von Aus- und Weiterbildungsangeboten, die Öffentlichkeitsarbeit sowie die österreichweite Vernetzung im Bereich der Gesundheitsförderung dar.

Bis 1998 war der FGÖ aufgrund der nicht geregelten Zuwendungen des Bundes und der anderen Gründungsmitglieder finanziell unzureichend abgesichert. Der RH hatte 1996 bei einer Überprüfung einzelner Auftragsvergaben des Gesundheitsressorts im Bereich der Gesundheitsvorsorge Kritik an der mangelnden Umsetzung einer Studie geübt.

Letztere forderte unter anderem die Sicherstellung der längerfristigen Finanzierung des FGÖ. 1998 wurde der Kritik des RH mit der Erlassung des Gesundheitsförderungsgesetzes Rechnung getragen, das erstmals eine am umfassenden Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation orientierte Zieldefinition enthielt.

Aufgabenabgrenzung

- 3.1 Der FGÖ nahm seine Geschäftstätigkeit auf der Grundlage des Gesundheitsförderungsgesetzes am 1. Oktober 1998 auf. Aufgrund der nunmehr gesetzlich geregelten langfristigen Finanzierung wurden ein Dreijahresprogramm (1999 bis 2001) sowie jährliche Arbeitsprogramme unter Berücksichtigung von sechs Schwerpunkt-Zielgruppen* erarbeitet.

* Kinder und Jugendliche, Menschen am Arbeitsplatz, Frauen in besonderen Lebenssituationen, ältere Menschen, chronisch Kranke, besonders gefährdete und benachteiligte Gruppen

- 3.2 Die Abgrenzung der Aufgaben des FGÖ von jenen der Sozialversicherungsträger und des jeweils für Gesundheit zuständigen Bundesministeriums war aus dem Dreijahresprogramm nicht klar ersichtlich. Der RH empfahl, in die künftigen Dreijahresprogramme eindeutige Regelungen über die Aufgabenabgrenzung aufzunehmen.

- 3.3 *Der FGÖ sagte dies zu.*

Unvereinbarkeitsregelungen

- 4.1 Nach In-Kraft-Treten des Gesundheitsförderungsgesetzes wurde das Kuratorium des FGÖ von acht auf dreizehn Mitglieder aufgestockt; es umfasste somit neben den Fondsgründern auch Kuratoren von Ländern und Gemeinden.

Es bestanden keine Regelungen über allfällige Unvereinbarkeiten von Kuratoriumsmitgliedern. Diese lagen vor, wenn im Kuratorium über Projekte diskutiert und abgestimmt wurde, die von Organisationen eingereicht wurden, an denen einer der Kuratoren in (mit)entscheidender Funktion tätig war.

- 4.2 Der RH empfahl, die Vorgangsweise bei allfälligen Unvereinbarkeiten im Kuratorium im Interesse der Gleichbehandlung aller Projektwerber eindeutig zu regeln.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des FGÖ sei eine entsprechende Regelung bereits getroffen worden.*

Wirtschaftliche Lage

- 5 Die finanzielle Situation des FGÖ war von 1988 bis 1997 durch rückläufige Zuwendungen der Gründungsmitglieder und unterschiedlich hohe Förderungen des Bundes gekennzeichnet. Die Gesamteinnahmen des FGÖ nach In-Kraft-Treten des Gesundheitsförderungsgesetzes stiegen von 0,43 Mill EUR (1998) auf 7,88 Mill EUR (2000). In den Jahren 1999 und 2000 lagen nicht genügend geeignete Projekte vor; dies führte in Verbindung mit den strengen Maßstäben des FGÖ bei Projekten dazu, dass die Förderungsmittel nur in geringem Maße ausgeschöpft wurden.

112

Die Anzahl der von den Organen der FGÖ genehmigten Projekte erhöhte sich jedoch kontinuierlich. Da die Differenzbeträge zu den gesetzlich — aus Mitteln des Finanzausgleichsgesetzes — jährlich vorgesehenen 7,27 Mill EUR rücklagefähig waren, blieben sie als Forderung des FGÖ gegenüber dem jeweils für Gesundheit zuständigen Bundesministerium erhalten (Ende 2000 14,84 Mill EUR).

Forderung des FGÖ

- 6.1 Zu der seit 1991 in den Bilanzen des FGÖ ausgewiesenen Forderung in Höhe von rd 94 000 EUR gegenüber dem Fonds der österreichischen Krebsforschungsinstitute (Krebsfonds) fanden sich in den Unterlagen des FGÖ keine näheren Angaben. Der RH erhob bei der zuständigen Fondsbehörde, dass der FGÖ aufgrund eines im November 1988 vom damaligen Kuratorium des Krebsfonds gefassten Auflösungsbeschlusses Gesamtrechtsnachfolger dessen Fondsvermögens war.
- 6.2 Der RH bemängelte, dass der FGÖ als Rechtsnachfolger des Krebsfonds dessen Liquidation seit 1988 nicht betrieben hatte, obwohl ehemalige Kuratoriumsmitglieder des Krebsfonds auch im Kuratorium des FGÖ vertreten waren. Er empfahl, eine Klärung der tatsächlichen Vermögensansprüche herbeizuführen und diese in die Bilanz aufzunehmen.
- 6.3 *Im Februar 2001 teilte der FGÖ dem RH mit, dass er eine Forderung über das gesamte Fondsvermögen des Krebsfonds beim Fondskommissär angemeldet, diese mit rd 843 000 EUR in den Jahresabschluss 2000 aufgenommen und entsprechend dem Prinzip der kaufmännischen Vorsicht zu 50 % wertberichtigt habe.*

Projektentwicklung

Förderungsdatenbank

- 7.1 Von den insgesamt 450 bis Ende 2000 eingereichten Projekten bewilligte der FGÖ 229 Projekte mit Gesamtkosten von 27,78 Mill EUR, von denen er 8,30 Mill EUR (somit rd 30 % der Gesamtkosten) förderte.

Alle eingereichten Projekte wurden in einer Datenbank geführt, die einige standardisierte Auswertungsmöglichkeiten bot. Daneben bestand eine weitere Datenbank mit teilweise gleichen und teilweise zusätzlichen Informationen.

- 7.2 Der RH empfahl, die beiden Datenbanken zusammenzulegen und zusätzliche Abfragemöglichkeiten vorzusehen, um der Geschäftsführung die Verwendung der Datenbank als echtes Managementinstrument zu ermöglichen.
- 7.3 *Der FGÖ sagte dies zu.*

Förderungsrichtlinien

- 8.1 Den eingereichten Förderungsprojekten lagen vom Kuratorium beschlossene Förderungsrichtlinien zugrunde. Letztere waren in einigen Punkten ergänzungsbedürftig (zB Offenlegung einer allfälligen Vorsteuer-Abzugsberechtigung, Anpassung der Verzugszinsenregelung).
- 8.2 Der RH empfahl eine Ergänzung der Förderungsrichtlinien.
- 8.3 *Der FGÖ sagte dies zu.*

Projektentwicklung

113

- Vertragsabschlüsse
- 9.1 Der FGÖ war bestrebt, die Nachhaltigkeit von Projekten durch die Einbeziehung weiterer Mitförderer zu erreichen. In einigen Fällen schloss er Verträge mit Projektwerbern ab, die noch keine Mitförderer gefunden hatten, ohne Ersteren eine Frist zur Klärung der endgültigen Ausfinanzierung des Projekts zu setzen.
- 9.2 Der RH erachtete den Abschluss von Verträgen bei ungesicherter Projektfinanzierung als nicht zweckmäßig. Er empfahl, künftig entsprechende Fristen zur Klärung der Ausfinanzierung zu setzen.
- 9.3 *Laut Mitteilung des FGÖ seien die Empfehlungen des RH bereits umgesetzt worden.*
- Projektbegleitung
- 10.1 Das Dreijahresprogramm 1999 bis 2001 sah eine ständige Begleitung der einzelnen Projekte in allen Projektphasen durch die sogenannten Gesundheitsreferenten des FGÖ vor, die auch für die fachliche Beurteilung der Projekte zuständig waren. Einige vorgesehene Betreuungsschritte, wie zB Besuche an Ort und Stelle bei allen Projekten, verbunden mit der Besichtigung von Einrichtungen und Gesprächen mit Vertretern der Zielgruppe, erfolgten in der Praxis jedoch nur eingeschränkt.
- 10.2 Der RH empfahl, die Vorgaben zur Qualitätssicherung für das nächste Dreijahresprogramm auf Grundlage bisheriger Erfahrungen zu überarbeiten. Jedenfalls sollten große und langfristige Projekte auch an Ort und Stelle geprüft werden.
- 10.3 *Der FGÖ sagte dies zu.*
- Öffentlichkeitsarbeit
- 11.1 In den Jahresarbeitsprogrammen 1999, 2000 und 2001 wurden jeweils zwei Zielgruppen ausgewählt, die bei Tagungen, Arbeitsgruppen, Seminaren, Netzwerkaktivitäten und im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit besonders berücksichtigt wurden.
- In den Jahren 1999 und 2000 betrieb der FGÖ mit einem Budgetrahmen von 1,45 Mill EUR die Medienkampagne "Bewusst lebt besser" zum Schwerpunkt Lebensstil (mit den drei Modulen Bewegung, Ernährung und Psyche). Bis Februar 2001 kam es zu keiner Entscheidung über die für 2001 bis 2003 vorgesehene Fortsetzung.
- 11.2 Der RH empfahl, die diesbezügliche Entscheidung des Kuratoriums ehestmöglich herbeizuführen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des FGÖ seien die positive Entscheidung des Kuratoriums im Juni 2001 getroffen und die entsprechenden Ausschreibungen im Juli 2001 veröffentlicht worden.*

114

Aus- und Weiterbildungsangebot

- 12.1 Der FGÖ finanzierte verschiedene Aus- und Weiterbildungsprojekte, wie zB das Seminarprogramm Gesundheitsförderung Bildungsnetzwerk oder das Projekt Consulting-Netzwerk.

Von Juli 1999 bis November 2001 führte ein Universitätsinstitut im Auftrag des FGÖ drei Lehrgänge zum Thema Qualitätsmanagement in der Gesundheitsförderung mit Gesamtkosten von rd 95 000 EUR durch. Wie der erste Lehrgang — der vom Universitätsinstitut allerdings als Projekt eingereicht worden war — wurden auch die beiden folgenden Lehrgänge ohne Einholung von Vergleichsangeboten auf Werkvertragsbasis vergeben.

- 12.2 Der RH bemängelte die Beauftragung der beiden Folge-Lehrgänge ohne Einholung von Vergleichsangeboten, weil für diese das innovative Element des ersten Lehrgangs nicht mehr vorlag.

- 12.3 *Laut Mitteilung des FGÖ würden im Herbst 2001 für den im Frühjahr 2002 beginnenden vierten Lehrgang der Bewerberkreis ermittelt und die fachlich qualifizierten Bewerber zur Angebotsabgabe eingeladen werden.*

Österreichweite Informationsvernetzung

- 13.1 Instrumente der österreichweiten Informationsvernetzung durch den FGÖ waren neben zweimal jährlich stattfindenden Tagungen das Projekt Service und Information für Gesundheitsinitiativen und Selbsthilfegruppen (SIGIS) sowie die 1996 begonnene, als Datenbank eingerichtete österreichweite Projektdokumentation. Mit ihrer Hilfe sollten Doppelgleisigkeiten vermieden und Synergieeffekte bewirkt werden. Die Aussagekraft der Projektdokumentation war allerdings eingeschränkt, weshalb im Sommer 1999 mit Vorarbeiten zum Aufbau einer neuen, erweiterten Datenbank begonnen wurde.

- 13.2 Der RH erachtete den geplanten Neuaufbau der österreichweiten Projektdokumentation als Informations- und Planungsgrundlage für alle auf diesem Gebiet tätigen Projektträger als zweckmäßig. Damit sollten die Ergebnisse erfolgreicher lokaler Projekte auch in anderen Teilen Österreichs umgesetzt werden. Er empfahl, verstärkt Ressourcen in diesem Bereich einzusetzen und bei Projekten auch aktiv unterstützend einzugreifen.

- 13.3 *Laut Stellungnahme des FGÖ sei die Empfehlung des RH bereits im Arbeitsprogramm 2002 berücksichtigt worden.*

Evaluierung

- 14.1 Der RH anerkannte die Tätigkeit des FGÖ auf der Grundlage des Gesundheitsförderungsgesetzes. Es bestand jedoch ein Spannungsfeld zwischen der geforderten Flexibilität sowie Kundennähe des FGÖ und den aufgrund der Verwendung öffentlicher Gelder notwendigen Abrechnungsmodalitäten.

Kriterien zur Beurteilung der Erreichung der vom Gesundheitsförderungsgesetz vorgegebenen — allerdings allgemein gehaltenen — umfassenden Ziele wurden vom FGÖ nicht erarbeitet. Der FGÖ konnte jedoch Teilerfolge hinsichtlich der im Gesundheitsförderungsgesetz genannten Strategien zur Zielerreichung verbuchen. Insbesondere im Bereich der Aus- und Weiterbildung im Gesundheitsförderungsbereich führte der FGÖ richtungweisende Projekte durch.

Evaluierung

115

- 14.2 Es wären jedoch entsprechende Kriterien für die Messbarkeit der Zielerreichung im Sinne des Gesundheitsförderungsgesetzes zu entwickeln. Weiters sollte der FGÖ künftig verstärkt seine Rolle bei der österreichweiten Informationsvernetzung betonen und nachhaltige Strukturen im Bereich der Gesundheitsförderung (Einbindung weiterer Förderer, Entwicklung ökonomisch selbständiger Projekte) aufbauen.
- 14.3 *Laut Mitteilung des FGÖ habe er bereits externe Fachleute mit einer ausführlichen Evaluierung seiner Tätigkeit in den Jahren 1999 bis 2001 im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Nachhaltigkeit beauftragt.*
- 14.4 Der RH ersuchte um Übermittlung des Evaluierungsergebnisses.

Schluss-
bemerkungen

- 15 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Es wären entsprechende Kriterien für die Messbarkeit der Zielerreichung im Sinne des Gesundheitsförderungsgesetzes zu entwickeln.
- (2) Es sollten verstärkt Ressourcen im Bereich der österreichweiten Projektdokumentation eingesetzt werden und bei Projekten auch aktive Unterstützungen stattfinden.
- (3) In die künftigen Dreijahresprogramme wären eindeutige Regelungen über die Abgrenzung der Aufgaben des FGÖ von jenen der Sozialversicherungsträger und des für Gesundheit zuständigen Bundesministeriums aufzunehmen.

116

Unfallversicherungsträger – Aufgaben und Ausgabenstruktur

Kurzfassung

Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt ist der einzige Unfallversicherungsträger mit eigenen Unfallkrankenhäusern. Bei der Heilbehandlung in einem Unfallkrankenhaus war sie 2000 nur für 20,81 % der ambulant und für 12,44 % der stationär behandelten Patienten der zuständige Kostenträger. Dadurch entstand ihr ein Nettoaufwand — ohne Abschreibungen vom Anlagevermögen — für die Unfallheilbehandlung von Versicherten außerhalb ihrer Leistungszuständigkeit von 132,28 Mill EUR.

Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt entlastete finanziell durch den Betrieb eigener Unfallkrankenhäuser — in denen die Behandlung von Versicherten außerhalb ihrer Leistungszuständigkeit bei weitem überwog — vor allem die betroffenen Bundesländer.

Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt plante in Linz den Neubau ihres Unfallkrankenhauses. Eine Realisierung des Projekts war am Ende der Gebarungüberprüfung nicht absehbar. Der RH empfahl, von diesem Projekt Abstand zu nehmen und stattdessen dem Land Oberösterreich den Ausbau der Unfallabteilung im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz zu überlassen.

Die Unfallversicherungs- und Krankenversicherungsträger haben wechselseitige Ersatzansprüche für ihre Aufwendungen (Krankenbehandlung, Geldleistung) bei einer durch Arbeitsunfall oder Beruf eingetretenen Krankheit. Die Ersatzansprüche im Verhältnis zwischen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt und den Gebietskrankenkassen, Betriebskrankenkassen sowie der Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaues werden durch die Zahlung eines jährlichen besonderen Pauschbetrages abgegolten. Da dieser Pauschbetrag die konkreten Ersatzansprüche der einzelnen Kassen erheblich überstieg, leistete die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt alljährlich einen Finanzierungsbeitrag zur Krankenversicherung.

Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter wies für den Bereich Unfallversicherung im Zeitraum 1997 bis 2000 durchgehend einen Mehraufwand und ein steigendes negatives Reinvermögen aus. Der jährliche Mehraufwand der Unfallversicherung wurde durch die Krankenversicherung finanziert.

Die wiederholt im Nachhinein durch gesetzlich angeordnete Abschöpfungen (im Zeitraum von 1964 bis 2000 insgesamt 799,4 Mill EUR) korrigierte Beitragsüberfinanzierung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt beeinträchtigte eine langfristige und zielorientierte Gebarung.

Der RH ermittelte auf Grundlage der Aufwendungen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt im Jahr 1999 für den Bereich Unfallverhütungsdienst ein jährliches Einsparungspotenzial von zumindest 3,6 Mill EUR.

118

Kenndaten der Unfallversicherungsträger für das Jahr 2000				
	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt	Sozialversicherungsanstalt der Bauern	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter	Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen
in Mill EUR				
Erträge	943,88	103,41	31,87	26,59
Aufwendungen	938,44	90,16	33,20	26,41
Unfallversicherung — Ergebnis	5,44	13,25	- 1,33	0,18
Allgemeine Rücklage	633,36	44,47	- 7,31	6,59
Leistungssicherungsrücklage	60,83	6,24	-	1,89
Besondere Rücklage	13,53	2,47	0,11	0,05
Reinvermögen am 31. 12. 2000	707,72	53,18	- 7,20	8,53

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2000 bis März 2001 die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter und die Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen. Ausgehend vom Leistungsrecht der Unfallversicherung erhob der RH die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Unfallversicherungsträger und die Auswirkungen auf ihre Ausgabenstruktur.

Der RH übersandte sein Prüfungsergebnis im Juni 2001 an das BMSG sowie an die überprüften Unfallversicherungsträger und den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband). Der Hauptverband nahm es im Juli 2001 zur Kenntnis. Die Stellungnahmen des BMSG und der Unfallversicherungsträger langten im August 2001 ein. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2001. Dazu gab die AUVA im Februar 2002 eine weitere Stellungnahme ab.

Rahmenbedingungen

Gesetzliche Grundlagen

- 2 Gesetzliche Grundlagen der Unfallversicherung sind das ASVG (für Arbeitnehmer und Selbständige), das Bauern-Sozialversicherungsgesetz (für Bauern) und das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (für Beamte). Den Versicherten stehen im sozialversicherungsrechtlichen Schuldverhältnis die Versicherungsträger gegenüber.

Die Durchführung der Unfallversicherung obliegt der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt, der Sozialversicherungsanstalt der Bauern, der Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen und der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter. Der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt kommt nach dem ASVG eine Generalkompetenz zu, weil die Zuständigkeit in der Unfallversicherung dann in ihre Kompetenz fällt, wenn sie nicht ausdrücklich einem anderen Versicherungsträger zugewiesen ist.

Rahmenbedingungen

119

Leistungsrecht

- 3.1 Im Mittelpunkt des Leistungsrechts der Unfallversicherung stehen die beiden Versicherungsfälle der Gesundheitsschädigung, nämlich Arbeitsunfall (bzw Dienstunfall) und Berufskrankheit. Vorrangiger Auftrag der Unfallversicherung ist jedoch die Verhinderung des Eintritts von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Verursachen diese trotzdem Personenschäden, werden aus der Unfallversicherung Direktleistungen an die Unfallopfer (Sachleistungen, kurz- oder langfristige Geldleistungen) und abgeleitete Leistungen an Hinterbliebene (Geldleistungen) erbracht.
- 3.2 Die sozialpolitische Notwendigkeit verschiedener Geldleistungen an Hinterbliebene, wie Witwen(Witwer)beihilfe, altersbedingte Erhöhung der Witwen(Witwer)rente und Rentenleistung an geschiedene Gatten mit Unterhaltsanspruch ist umstritten, weil kein unfallkausaler Leistungszusammenhang besteht. Auch die Eltern- und Geschwisterrente ist nicht unumstritten, zumal die Pensionsversicherung eine derartige Leistung nicht kennt.
- 3.3 *Die Versicherungsanstalt der österreichischen Eisenbahnen teilte diese Bedenken.*

Laut Stellungnahme des BMSG sei eine Arbeitsgruppe zum Thema Neuregelung der Geldleistungen in der Unfallversicherung eingerichtet worden.

Unfallheilbehandlung

Unfallkrankenhäuser

- 4.1 Die Unfallversicherungsträger sind berechtigt, Unfallkrankenhäuser zu errichten, zu erwerben und zu betreiben oder sich an solchen Einrichtungen zu beteiligen. Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt war der einzige Unfallversicherungsträger mit eigenen Unfallkrankenhäusern.

Bei der Heilbehandlung in Unfallkrankenhäusern war 2000 die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt nur für 20,81 % der ambulant und für 12,44 % der stationär behandelten Patienten der zuständige Kostenträger. Dadurch entstand ihr nach Abzug der Kosten für ihre eigenen Versichertenfälle (24,4 Mill EUR) ein Nettoaufwand — ohne Abschreibungen vom Anlagevermögen — für die Unfallheilbehandlung von Versicherten außerhalb ihrer Leistungszuständigkeit von 132,28 Mill EUR.

Im Krankenanstaltenwesen liegt der verfassungsgesetzliche Versorgungsauftrag bei den Bundesländern. Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt entlastete finanziell durch den Betrieb eigener Unfallkrankenhäuser — in denen die Behandlung von Versicherten außerhalb ihrer Leistungszuständigkeit bei weitem überwog — die Bundesländer

- Wien (zwei Unfallkrankenhäuser mit insgesamt 330 systemisierten Betten),
- Steiermark (zwei Unfallkrankenhäuser mit zusammen 290 systemisierten Betten),
- Oberösterreich (Unfallkrankenhaus mit 155 systemisierten Betten),
- Salzburg (Unfallkrankenhaus mit 150 systemisierten Betten) und
- Kärnten (Unfallkrankenhaus mit 100 systemisierten Betten).

- 4.2 Nach Ansicht des RH wäre insbesondere im Hinblick auf die finanzielle Mehrbelastung ein schrittweiser Rückzug der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt aus dem Betrieb eigener Unfallkrankenhäuser in Erwägung zu ziehen. Dies sollte auch eine Straffung des Verwaltungsaufbaues der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt ermöglichen. Weiters erschien dem RH eine Verwaltungsführung durch eine Hauptstelle und Regionalbüros — anstatt der Landesstellen — ausreichend. Er verwies dabei auf den Aufbau der Verwaltung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt entlaste sie jene Bundesländer finanziell, in denen sie Unfallkrankenhäuser betreibt. Zur Herstellung der Kosteneutralität wäre selbstverständlich eine Kostendeckung bei der Versorgung von Fremdpatienten erforderlich. Ihr Rückzug aus dem Betrieb von Unfallkrankenhäusern wäre allerdings weder sinnvoll noch umsetzbar, weil unter einer anderen Trägerschaft nicht die erforderlichen Mittel für die Aufrechterhaltung des unbestritten hohen medizinischen Standards zur Verfügung stehen könnten.*

Hinsichtlich des hohen Anteils an Nicht-Arbeitsunfallverletzten bei den Behandlungsfällen in den Unfallkrankenhäusern teilte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt mit, eine wirtschaftliche Betriebsführung sei nur bei einer gewissen Patientenzahl möglich; diese wäre bei einer Beschränkung auf die Arbeitsunfallverletzten nicht gegeben. Sie strebe daher eine Kooperation mit anderen Krankenanstalten an, um Kosteneinsparungen durch Synergieeffekte und durch In- bzw. Outsourcing von Leistungen zu erzielen.

Die Einschätzung des RH hinsichtlich einer Straffung des Verwaltungsaufbaues der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt wäre nicht ganz zutreffend, weil die Kernaufgaben der Landesstellen neben der Leistungserbringung für die Unfallkrankenhäuser auch in der Prävention sowie in der Leistungsfeststellung und -gewährung lägen. Außerdem liege eine Rechtfertigung für das Fortbestehen der Landesstellen in der Abbildung des föderalen Prinzips beim Aufbau der Verwaltung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt zur Erreichung der bestmöglichen Versichertenebene.

Laut Stellungnahme des BMSG seien die Unfallkrankenhäuser der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt für die Spitalversorgung unverzichtbar; ein Rückzug der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt lasse eine Verschlechterung der Versorgung von Unfallopfern befürchten. Am Übrigen wäre bei den Verhandlungen über den Finanzausgleich und die neue Krankenanstaltenfinanzierung paktiert worden, dass sich gegenüber der bisherigen Krankenanstaltenfinanzierung keine finanziellen Verschiebungen ergeben sollten.

- 4.4 Der RH erwiderte, die größten Synergieeffekte wären langfristig dadurch zu erzielen, dass die medizinische Versorgung an einem Krankenhausstandort in einem einzigen Krankenhaus erfolgt. Es wäre weiters keine Aufgabe der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt, bestehende Lücken der medizinischen Versorgung durch die Errichtung und den Betrieb von Unfallkrankenhäusern — in denen überwiegend Nicht-Arbeitsunfallverletzte versorgt werden — zu schließen.

Der RH verwies auch darauf, dass die Sozialversicherungsanstalt der Bauern als bundesweiter Sozialversicherungsträger mit ihrer neuen Organisationsform — Regionalbüros anstelle von Landesstellen — das föderale Prinzip abbildet und weiterhin Versicherungsleistungen erbringt.

Unfallheilbehandlung

Unfallversicherungsträger -
Aufgaben und Ausgabenstruktur

121

Dem BMSG teilte der RH mit, dass er den schrittweisen Rückzug aus dem Betrieb eigener Unfallkrankenhäuser als längerfristige Perspektive ansieht. So könnte ein solcher Rückzug durch Unterlassen eines Unfallkrankenhauses-Neubaus erfolgen, wenn ein bestehendes Unfallkrankenhaus infolge seines Bauzustandes nicht mehr betrieben werden kann. Derartige Entwicklungen wären meist jahrelang vorher absehbar und sollten in einer vorausschauenden Planung berücksichtigt werden. Es böte sich auch die Möglichkeit der Umwidmung eines bestehenden Unfallkrankenhauses in eine Rehabilitationseinrichtung an.

Laut Stellungnahme der AUVA vom Februar 2002 könne eine solche Möglichkeit im Einzelfall künftig ins Auge gefasst werden. Dies umso mehr, als im Bereich der Rehabilitation in Österreich insgesamt gewisse Engpässe bestünden.

Unfallkrankenhaus
Linz

Neubau

- 5 Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt fasste im Juli 1992 den Grundsatzbeschluss, das Unfallkrankenhaus Linz mit 155 Betten, ein Versicherungsgebäude für die Landesstelle sowie ein Personalwohnhaus mit 100 Garconnieren in unmittelbarer Nähe zum Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz zu errichten. Nach einer positiven Bedarfsprüfung durch den Hauptverband im Oktober 1992 erfolgte im November 1995 die aufsichtsbehördliche Genehmigung des Liegenschaftsankaufs.

Im Kaufvertrag verpflichtete sich die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, die Kapazität des Unfallkrankenhauses mit 155 Betten so auszurichten, dass im Bereich der Unfallabteilung des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz 60 Betten abgebaut werden können. Im November 1996 beschloss die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt die Errichtung des Unfallkrankenhauses, des Versicherungsgebäudes, des Personalwohnhauses und einer Parkgarage mit Gesamtkosten (im Sinne der ÖNORM B 1801-1) von 136,4 Mill EUR (Preisbasis 10/96; ohne USt und Einrichtung).

Der Hauptverband erteilte im September 1997 die Zustimmung zum Neubau mit der Auflage, dass die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt möglichst vor Baubeginn, jedenfalls aber bis zur Fertigstellung im Dezember 2002, durch geeignete Maßnahmen die Nutzung der in der Landesstelle vorhandenen Raumreserve sicherstellt. Das damalige BMAGS genehmigte im Oktober 1998 im Einvernehmen mit dem BMF das Bauprojekt; die Gesamtkosten wurden mit 149,75 Mill EUR (hochgerechnet auf 31. Dezember 2002; ohne Einrichtung und USt) gedeckelt.

Vergabe

- 6 Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt ist öffentlicher Auftraggeber gemäß § 11 Abs 1 Z 4 des Bundesvergabegesetzes (BVergG). Während für öffentliche Bauaufträge alle Bestimmungen der einschlägigen Richtlinie der Europäischen Union (93/37/EWG des Rates vom 14. Juni 1993) bzw alle bauauftragsrelevanten Teile des BVergG gelten, unterliegen Baukonzessionsaufträge aufgrund von Sondervorschriften lediglich den Bekanntmachungsvorschriften.

Unfallheilbehandlung

122

Bei Vergabe eines Bauauftrags durch die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt ist grundsätzlich ein offenes Verfahren durchzuführen; bei der Vergabe einer Baukonzession gibt es eine freie Wahl des Vergabeverfahrens für die Erteilung der Konzession. Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt beabsichtigte deshalb, das Neubauprojekt durch eine private Sondergesellschaft errichten, finanzieren und im bestimmten Umfang betreiben bzw wirtschaftlich verwerten zu lassen.

Sie ersuchte die EU-Kommission um eine Stellungnahme, ob diese Vorgangsweise einer öffentlichen Baukonzession entspräche. Die EU-Kommission qualifizierte das Projekt jedoch als klassischen Bauauftrag, weil für den Kernbereich des Projekts, nämlich den Neubau des Unfallkrankenhauses, keine Übertragung des Nutzungsrisikos vom Auftraggeber Allgemeine Unfallversicherungsanstalt auf den Konzessionär erfolgt.

Anlässlich eines diesbezüglichen Berichts des Generaldirektors an den Verwaltungsausschuss des Vorstands am 28. März 2000 ersuchte der Vertreter der Aufsichtsbehörde um ehestmögliche Übermittlung detaillierter Unterlagen zwecks Überprüfung der rechtlichen Rahmenbedingungen der seitens der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt in Aussicht genommenen Vorgangsweise.

Am 12. Mai 2000 äußerte das BMSG Bedenken gegen die Vorgangsweise der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt und lud sie ein, von einer Umsetzung des gegenständlichen Beschlusses des Verwaltungsausschusses des Vorstands Abstand zu nehmen.

Realisierung

- 7.1 Ende Juli 2000 teilte die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die als Partner für eine gemeinsame Büronutzung des geplanten Verwaltungsgebäudes in Linz in Aussicht genommen wurde, der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt mit, dass sie infolge geänderter Finanzierungsvoraussetzungen und struktureller Veränderungen von der geplanten Kooperation mit der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt zurücktreten müsse. Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt gab für das Neubauprojekt bis Ende 2000 14 Mill EUR, davon für Architektenleistungen 11,6 Mill EUR, aus.
- 7.2 Eine Realisierung des Projekts war am Ende der Gebarungüberprüfung nicht absehbar. Nach Ansicht des RH sollte der geplante Neubau des Unfallkrankenhauses Linz nicht weiter verfolgt, sondern dem Land Oberösterreich im Hinblick auf seine verfassungsgesetzliche Zuständigkeit der Ausbau der Unfallabteilung im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz überlassen werden.

Mit der Schließung des derzeitigen Unfallkrankenhauses Linz sollte die Übernahme des frei werdenden Personals in das Allgemeine Krankenhaus der Stadt Linz angestrebt werden, um soziale Härten zu vermeiden und die hohe Qualifikation weiter nützen zu können.

Im Übrigen teilte der RH auch deshalb die Ansicht der EU-Kommission — die das Projekt als klassischen Bauauftrag qualifiziert —, weil als Betreiber dieses Unfallkrankenhauses lediglich die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt in Betracht kommt.

- 7.3 *Laut Mitteilung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt könne sie die Überlegungen des RH schon mangels einer diesbezüglichen Bereitschaft des Landes Oberösterreich nicht weiterverfolgen. Nach dem Ausscheiden der Sozialversicherungsanstalt der Bauern aus der Kooperation habe sie entsprechende Planänderungen vorgenommen. Nach intensiven Verhandlungen sei die Genehmigung zur Umsetzung des Bauvorhabens in der von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt angestrebten Form eines Fremdfinanzierungs- und Konzessionsmodells erteilt worden.*

Das BMSG habe seine Bedenken mittlerweile zurückgezogen und der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt das grundsätzliche Einverständnis zur gewünschten innovativen Projektumsetzung mit der Maßgabe erklärt, dass die in der Genehmigung vom Oktober 1998 enthaltenen Eckdaten und Bedingungen des Projektes eingehalten werden.

Besonderer Pauschbetrag

- 8.1 Die Unfallversicherungs- und Krankenversicherungsträger haben wechselseitige Ersatzansprüche für ihre Aufwendungen (Krankenbehandlung, Geldleistung) bei einer durch Arbeitsunfall oder Beruf eingetretenen Krankheit. Gemäß § 319a ASVG werden die Ersatzansprüche im Verhältnis zwischen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt und den Gebietskrankenkassen, Betriebskrankenkassen — ausgenommen die Betriebskrankenkasse der Wiener Verkehrsbetriebe — sowie der Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaues durch die Zahlung eines jährlichen besonderen Pauschbetrags abgegolten. Dieser ist für jedes Kalenderjahr vom Hauptverband unter Berücksichtigung der Aufwandsentwicklung festzusetzen.

Der Pauschbetrag ist von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt monatlich im Vorhinein mit einem Zwölftel dem Hauptverband zu überweisen; dieser hat die einlangenden Beträge nach einem Schlüssel — unter Berücksichtigung der Zahl der Versicherten und der eingetretenen Arbeitsunfälle — auf die oben genannten Krankenversicherungsträger aufzuteilen. Der besondere Pauschbetrag wurde für 1998 mit 112,4 Mill EUR, für 1999 mit 114,4 Mill EUR und für 2000 mit 122,7 Mill EUR festgesetzt; für 2001 wurde er vorläufig mit 126,3 Mill EUR angenommen.

Nach plausiblen Berechnungen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt liegt der festgesetzte Pauschbetrag weit über den von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt den Krankenversicherungsträgern für die Krankenbehandlung und wiederkehrende Geldleistungen zu ersetzenden Aufwendungen. So wurden für 1998 die konkreten Ersatzansprüche der Krankenversicherungsträger mit 42,9 Mill EUR ermittelt, während der Pauschbetrag für dieses Jahr — wie erwähnt — mit 112,4 Mill EUR festgesetzt wurde.

Selbst unter der Annahme eines Verzichts der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt auf die Anrechnung der Vorleistungspflicht* der Krankenversicherungsträger ermittelte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt lediglich Ersatzansprüche der Krankenversicherungsträger von 75 Mill EUR (1998).

* Der Versehrte hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Unfallheilbehandlung, soweit er die in Betracht kommenden Leistungen aus der Krankenversicherung beanspruchen kann. Zweck dieser Vorleistungspflicht der Krankenversicherung ist es, Doppelleistungen und Kostenabwälzungen zu vermeiden.

Besonderer Pauschbetrag

124

- 8.2 Die Festsetzung des besonderen Pauschbetrages gemäß § 319a ASVG hat alljährlich einen Finanzierungsbeitrag der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt für die Krankenversicherung zur Folge. Dieser betrug 1998 nach Berechnungen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt — unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorleistungspflicht der Krankenversicherung — 69,5 Mill EUR. Der RH wies auch darauf hin, dass die Beiträge zur Unfallversicherung ausschließlich von Dienstgebern, jene zur Krankenversicherung jedoch von Dienstgebern und Dienstnehmern zu bezahlen sind.

Im Hinblick auf die Kostenwahrheit und die Finanzierung von Versicherungsleistungen durch Beiträge regte der RH gegenüber dem BMSG an, den besonderen Pauschbetrag aufgrund der konkreten Ersatzansprüche festzusetzen.

- 8.3 *Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt stimmte den Überlegungen des RH zu.*

Das BMSG stellte eine nähere Befassung nach Lösung der Finanzierungsprobleme im Bereich der Krankenversicherung in Aussicht.

Finanzielle Lage

Versicherungsanstalt
öffentlich Bediensteter

- 9.1 Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter wies in den Jahren 1997 bis 2000 im Bereich Unfallversicherung durchgehend einen Mehraufwand aus; die Folge war ein steigendes negatives Reinvermögen in der Unfallversicherung. Dieser jährliche Mehraufwand wurde durch die Krankenversicherung finanziert. Eine von der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter beabsichtigte Anhebung des Unfallversicherung–Beitragsatzes auf das gesetzliche Höchstausmaß von 0,5 % der Beitragsgrundlage im Wege einer Satzungsänderung wurde vom BMF beeinsprucht, weil seiner Meinung nach das Rationalisierungspotenzial beim Verwaltungsaufwand nicht ausgeschöpft wäre.
- 9.2 Nach Auffassung des RH müssten nach erfolgter IT–Umstellung im Jahr 2001 entsprechende Ausgabenkürzungen eintreten. Inwieweit die bestehende Finanzierungslücke im Bereich der Unfallversicherung allein durch Realisierung des Einsparungspotenzials beim Verwaltungsaufwand nachhaltig geschlossen werden könne, werde sich aber erst zu einem späteren Zeitpunkt genauer beurteilen lassen.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter werde die Reduktion des Dienstpostenplans voraussichtlich im Jahr 2002 in vollem Umfang umgesetzt sein. Die Finanzierungslücke im Bereich der Unfallversicherung sei aber strukturell bedingt, insbesondere durch regelmäßig höhere Aufwertungsprozentsätze bei den Versehrtenrenten als bei den Beitragseinnahmen. Nach Ausschöpfen des Rationalisierungspotenzials würde auch die Begründung des Einspruchs des BMF zur Erhöhung des Unfallversicherungsbeitrages wegfallen, weshalb sie nunmehr weitere Schritte zur Realisierung des Beschlusses prüfe.*

Finanzielle LageAllgemeine Unfall-
versicherungsanstalt

Beitragsüberfinanzierung

- 10.1 In den Jahren 1964 bis 2000 musste die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt insgesamt 799,4 Mill EUR an den Ausgleichsfonds für Pensionsversicherungsträger zahlen.
- 10.2 Die wiederholt im Nachhinein durch gesetzlich angeordnete Abschöpfungen korrigierte Beitragsüberfinanzierung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt beeinträchtigte eine langfristige und zielorientierte Gebarung. Der RH wiederholte seine bereits im TB 1992 S. 64 Abs 1.2.2 dargelegte Auffassung, dass es zweckmäßiger wäre, der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt mittels eines abgesenkten Beitragssatzes nur jene Mittel zur Verfügung zu stellen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben unbedingt benötigt, als die sich seit Jahrzehnten infolge zu hoher Beitragssätze immer wieder ergebenden Überschüsse abzuschöpfen.
- 10.3 *Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt pflichtete dem RH vollinhaltlich bei.*

Miteinsatz für
Unfallverhütung

- 11.1 Der Gesetzgeber zählt demonstrativ Mittel der Unfallverhütung auf und räumt ihr damit ein großes Betätigungsfeld ein. Der tatsächliche Einsatz der Mittel für die Unfallverhütung wurde aber wesentlich von der finanziellen Lage des jeweiligen Unfallversicherungsträgers bestimmt. Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt konnte daher im Rahmen der Unfallverhütung wesentlich mehr Leistungen erbringen als die anderen Unfallversicherungsträger.
- 11.2 Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt sollte um erhöhte Effizienz des Miteinsatzes bemüht sein. Auf Grundlage der Aufwendungen der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt im Jahr 1999 im Bereich Unfallverhütungsdienst bestand nach Ansicht des RH ein jährliches Einsparungspotenzial von zumindest 3,6 Mill EUR; dieses ließe sich beim Sachaufwand durch Kürzung bzw Streichung von Subventionen und Werbeausgaben sowie beim Personalaufwand durch einen effizienteren Personaleinsatz realisieren.

Im Bereich der Unfallverhütung sollten die Tätigkeiten aller Organisationseinheiten (Hauptstelle, Landesstellen, Präventionszentren) einer genauen Analyse unterzogen werden. Die Teilnahme an Veranstaltungen (zB Messen) und kostenpflichtigen externen Seminaren wäre hinsichtlich Teilnehmeranzahl und Effizienz zu überprüfen. Abstimmungen zwischen den Tätigkeiten der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt und der Arbeitsinspektorate erschienen zur Vermeidung von Parallelaktivitäten geboten.

- 11.3 *Laut Mitteilung der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt deckten sich die von ihr ermittelten Einsparungspotenziale im Wesentlichen mit den vom RH genannten. Es seien bereits Arbeitsgruppen mit der Umsetzung der Möglichkeiten befasst worden.*

126Schluss-
bemerkungen

12 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Ein schrittweiser Rückzug der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt aus dem Betrieb eigener Unfallkrankenhäuser wäre in Erwägung zu ziehen. Dies würde in weiterer Folge eine Straffung ihres Verwaltungsaufbaues ermöglichen.

(2) Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt sollte das bestehende Einsparungspotenzial im Bereich der Unfallverhütung realisieren.

(3) Der besondere Pauschbetrag gemäß § 319a des ASVG sollte aufgrund der konkreten Ersatzansprüche der Krankenversicherungsträger festgesetzt werden.

Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Prüfungsergebnisse

Alkohol und Suchtgift am Steuer: Evaluierung der Vorschriften

Kurzfassung

Die Regelungen über die Untersuchung der Atemluft von Fahrzeuglenkern mittels Alkomaten zur Feststellung des Grades der Beeinträchtigung durch Alkohol bewährten sich; die Kontrolldichte bei Überprüfungen mit Alkomaten erschien jedoch ausbaufähig.

Nach Einführung der 0,5 Promille-Grenze für den Alkoholgehalt des Blutes kam es 1998 zu einem Rückgang der Verkehrsunfälle durch Alkohol und der Zahl der hierbei verletzten und getöteten Personen. Die Folgejahre brachten aber — mit Ausnahme der Anzahl der getöteten Personen — einen Wiederanstieg bei den Verkehrsunfällen und Verletzten.

Die Vollziehung der Straßenverkehrsordnung 1960 hinsichtlich der Suchtgiftbeeinträchtigung eines Fahrzeuglenkers war von Schwierigkeiten beim Erkennen der Symptome, bisher fehlenden Geräten zum Nachweis von Suchtgift und vom Mangel an diesbezüglich ausgebildeten Ärzten geprägt.

Für 2 557 Unfälle durch Trunkenheit am Steuer errechneten sich 2000 auf Grundlage der "Österreichischen Unfallkosten- und Verkehrssicherheitsrechnung Straße 1997" Unfallkosten von 169 Mill EUR (Preisbasis 1993).

128

Kenndaten über die Beeinträchtigung durch Alkohol und Suchtgift am Steuer					
Rechtsgrundlage	Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO), Führerscheinggesetz (FSG)				
Leistungserstellung	1996	1997	1998	1999	2000
	Anzahl				
Überprüfungen mit Alkomaten	88 144	95 319	120 246	120 194	129 672
hievon Anzeigen nach § 5 der Straßenverkehrsordnung 1960 (ab 0,8 Promille)	47 918	45 786	34 508	35 039	34 746
hievon Anzeigen nach § 14 Abs 8 des Führerscheinggesetzes (0,5 bis 0,79 Promille)	–	–	7 431 *	7 673	7 762
Anzeigen nach § 5 StVO (Suchtgift)	–	–	–	–	477 **

* In-Kraft-Treten mit 6. Jänner 1998
** Daten wurden erstmals für 2000 erhoben

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von September 2000 bis Februar 2001 die Gebarung des BMVIT, des BMI und des Landes Salzburg im Zusammenhang mit der Evaluierung der Vorschriften betreffend Alkohol und Suchtgift am Steuer. Der Bereich Suchtgift im Straßenverkehr wurde aufgrund seiner zunehmenden Bedeutung in die Gebarungüberprüfung miteinbezogen. Das BMVIT, das BMI und der Landeshauptmann von Salzburg gaben zu den im Mai 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen zwischen Juli und Dezember 2001 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen Mitte Dezember 2001.

Rahmenbedingungen

Rechtsgrundlagen

- Die Maßnahmen zur Bekämpfung von Alkohol und Suchtgift im Straßenverkehr sind in der Straßenverkehrsordnung 1960 (StVO) geregelt. Das Führerscheinggesetz regelt die im Jänner 1998 in Kraft getretene 0,5 Promille-Grenze.

Organisation und Zuständigkeit

- Mit der Legistik für Straßenpolizei und Führerscheinrecht waren im BMVIT die Sektion II – Grundsätzliche Verkehrspolitik und Verkehrsplanung, Landverkehrsträger sowie die Gruppe II/B – Spezielle Verkehrsangelegenheiten befasst. Ihnen unterstanden dabei die Abteilungen II/B/6 und II/B/7.

Der Abteilung II/B/6 oblag die Legistik im Bereich Straßenverkehr mit den Vorschriften der StVO betreffend Alkohol und Suchtgift am Steuer. Die Vollziehung in Angelegenheiten der Straßenpolizei ist Landessache. Die Landesregierung war demnach zuständige Behörde bei der Vollziehung der Vorschriften betreffend Alkohol (ab 0,8 Promille) und Suchtgift am Steuer.

Rahmenbedingungen

Alkohol und Suchtgift am Steuer: Evaluierung der Vorschriften

129

Der Abteilung II/B/7 oblag wiederum die Legistik hinsichtlich des Führerscheingesetzes mit der 0,5 Promille-Regelung. Mit der Vollziehung des Führerscheingesetzes war grundsätzlich der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie betraut. Im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung übte sie der Landeshauptmann — der sich der Bezirksverwaltungs- und Bundespolizeibehörden bediente — aus.

Die Organe der Straßenaufsicht, insbesondere jene der Bundesgendarmerie und der Bundessicherheitswache, vollzogen die Angelegenheiten der Verkehrspolizei. Sie fielen in den Zuständigkeitsbereich des BMI.

- 3.2 Der RH regte an, die Legistik in den Bereichen Alkohol und Suchtgift im Straßenverkehr durch eine einzige Abteilung des BMVIT wahrnehmen zu lassen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde die Empfehlung des RH im Zuge der Erarbeitung einer neuen Aufbauorganisation verwirklicht werden.*

Alkohol am Steuer

Ausgangslage

- 4 Wer sich in einem durch Alkohol beeinträchtigten Zustand befindet, darf ein Fahrzeug weder lenken noch in Betrieb nehmen. Nach den Bestimmungen der StVO gilt der Zustand einer Person bei einem Alkoholgehalt des Blutes von 0,8 g/l (0,8 Promille) oder darüber oder bei einem Alkoholgehalt der Atemluft von 0,4 mg/l oder darüber jedenfalls als vom Alkohol beeinträchtigt.

Organe des amtsärztlichen Dienstes oder besonders geschulte Organe der Straßenaufsicht dürfen unter bestimmten Voraussetzungen die Atemluft von Personen auf Alkoholgehalt untersuchen. Wer zur Untersuchung der Atemluft aufgefordert wird, hat sich ihr zu unterziehen.

Vollziehung

- 5.1 Die Anzahl der durchgeführten Untersuchungen der Atemluft mit Alkomaten stieg zwischen 1996 und 2000 von 59 859 auf 91 005 (Bundesgendarmerie) sowie von 28 285 auf 38 667 (Bundespolizei).

Die 2000 von der Bundesgendarmerie und der Bundespolizei durchgeführten 129 672 Überprüfungen mit Alkomaten führten zu rd 35 000 Anzeigen nach der StVO (0,8 Promille) und rd 8 000 Anzeigen nach dem Führerscheingesetz (von 0,5 bis 0,79 Promille). Die Überprüfungen verliefen somit bei rund einem Drittel der untersuchten Personen positiv.

- 5.2 Nach Auffassung des RH bewährten sich die Regelungen über die Untersuchung der Atemluft von Fahrzeuglenkern mit Alkomaten. Im ländlichen Raum fielen durch den damit zusammenhängenden Verzicht auf die obligatorische ärztliche Untersuchung nach positivem Alkotest seit 1994 die Probleme hinsichtlich der Erreichbarkeit eines untersuchenden Arztes weg.

Alkohol am Steuer

130

Der RH wies auf die gestiegene Anzahl der Untersuchungen mit Alkomaten hin; in einigen Bereichen erschien die Kontrolldichte jedoch ausbaufähig. Er empfahl, eine entsprechende Kontrolldichte sicherzustellen und Erfolge von Kontrollen sowie Schwerpunktaktionen zu veröffentlichen.

5.3 *Das BMI sagte dies zu.*

- 0,5 Promille–Grenze
- 6.1 Aufgrund des im Jänner 1998 in Kraft getretenen § 14 Abs 8 des Führerscheingesetzes darf ein Kraftfahrzeug nur dann in Betrieb genommen oder gelenkt werden, wenn beim Lenker der Alkoholgehalt des Blutes weniger als 0,5 g/l (0,5 Promille) oder der Alkoholgehalt der Atemluft weniger als 0,25 mg/l beträgt. Zwischen 1998 und 2000 stiegen die Anzeigen wegen Alkoholbeeinträchtigung am Steuer (Alkoholgehalt des Blutes zwischen 0,5 und 0,79 Promille) von 7 431 auf 7 762.

Die Anzahl von Verkehrsunfällen sowie Verletzten und Getöteten durch Alkohol am Steuer entwickelte sich wie folgt:

	1997	1998	1999	2000
	Anzahl			
Verkehrsunfälle	2 465	2 217	2 454	2 557
Verletzte	3 459	3 113	3 405	3 643
Getötete	95	82	93	66

- 6.2 Beim Alkohol am Steuer kam es nach Einführung der 0,5 Promille–Grenze nur 1998 zu einem Rückgang der Verkehrsunfälle und der hierbei verletzten sowie getöteten Personen. 1999 und 2000 stiegen diese Zahlen wieder an; nur die Anzahl der getöteten Personen verringerte sich 2000 deutlich. Nach Ansicht des RH war die Überwachung der 0,5 Promille–Grenze mit Alkomaten generell ohne rechtliche und technische Probleme möglich. Er regte jedoch an, die Vorschriften betreffend Alkohol und Suchtgift im Straßenverkehr in der StVO zusammenzufassen.

6.3 *Das BMVIT sagte dies zu.*

- Einsatz der Alkomaten
- 7.1 Die StVO sah für die Untersuchung der Atemluft von Fahrzeuglenkern auf Alkohol an Ort und Stelle ein Gerät vor, das den Alkoholgehalt der Atemluft misst und entsprechend anzeigt (Alkomat). Den 14 Bundespolizeidirektionen und acht Landesgendarmeriekommanden standen im Jahr 2000 1 627 Alkomatgeräte zur Verfügung. Zwischen 1994 und 2000 wurde ein Alkomat im Monatsdurchschnitt bei sieben bis zehn Atemluftuntersuchungen eingesetzt.
- 7.2 Die eher geringe Auslastung der Alkomaten war auch darauf zurückzuführen, dass sie aufgrund ihres Umfangs und Gewichts für einen fixen Einbau in Überwachungsfahrzeuge nicht gut geeignet waren. Der RH regte an, nach einer Bedarfserhebung alle Überwachungsfahrzeuge nach und nach mit Alkomaten der neuen Generation mit geringerem Umfang und Gewicht auszurüsten.

Alkohol und Suchtgift am Steuer: Evaluierung der Vorschriften

131

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden nach der Durchführung von Bedarfserhebungen die für den praktischen Einsatz zweckmäßigsten Geräte angekauft werden.*

Suchtgift am Steuer

Ausgangslage

- 8 Wer sich in einem durch Suchtgift beeinträchtigten Zustand befindet, darf gemäß § 5 StVO ein Fahrzeug weder lenken noch in Betrieb nehmen. Anders als bei der Alkoholbeeinträchtigung wurde bei der Suchtgiftbeeinträchtigung keine absolute Grenze gesetzlich festgelegt. Personen, von denen vermutet werden kann, dass sie sich in einem durch Suchtgift beeinträchtigten Zustand befinden, dürfen von Organen der Straßenaufsicht zu einem Arzt (Polizeiarnstarzt, Arzt eines öffentlichen Sanitätsdienstes bzw diensthabender Arzt einer öffentlichen Krankenanstalt) gebracht werden und haben sich der ärztlichen Untersuchung zu unterziehen.

Vollziehung

- 9.1 Für die Organe der Straßenaufsicht bestand im Gegensatz zur Beeinträchtigung von Fahrzeuglenkern durch Alkohol keine Möglichkeit, eine Suchtgiftbeeinträchtigung an Ort und Stelle festzustellen. Im Bereich der Bundespolizei war durch den diensthabenden Arnstarzt die Untersuchung von suchtgiftverdächtigen Fahrzeuglenkern möglich; im ländlichen Bereich hingegen mangelte es an der Erreichbarkeit von entsprechend ausgebildeten Ärzten. Eine Harnuntersuchung war mangels gesetzlicher Regelung nicht möglich. Die erstmals für 2000 erfolgte Auswertung der Anzeigen wegen Suchtgiftbeeinträchtigung — mit arntsärztlich festgestellter Fahruntüchtigkeit — ergab, dass österreichweit 477 Fahrzeuglenker beanstandet worden waren.
- 9.2 Die Schwierigkeiten der Organe der Straßenaufsicht beim Erkennen der Symptome der Suchtgiftbeeinträchtigung von Fahrzeuglenkern, bisher fehlende Geräte zum Nachweis von Suchtgift sowie der Mangel an diesbezüglich ausgebildeten Ärzten — insbesondere im ländlichen Raum — sind der exakten Erhebung der Fälle von Suchtgiftbeeinträchtigung im Straßenverkehr abträglich.

Der RH empfahl, ein Konzept für einen wirksamen Vollzug der Vorschriften gegen Suchtgiftbeeinträchtigung am Steuer zu erstellen. Neben legislativen Maßnahmen wäre ein bereits entwickeltes Schulungskonzept für Organe der Straßenaufsicht und des arntsärztlichen Dienstes umzusetzen sowie ein Meldewesen wie im Bereich der Alkoholbeeinträchtigung von Fahrzeuglenkern aufzubauen.

- 9.3 *Laut Mitteilung des BMVIT und des BMI seien im Projekt Drogen und Medikamente im Straßenverkehr sowohl die Umsetzung des Schulungskonzepts als auch der Aufbau einer Statistik für Suchtgiftbeeinträchtigungen am Steuer bereits in Angriff genommen worden. Im legislativen Bereich seien gesetzliche Regelungen betreffend arntsärztliche Untersuchungen vorgesehen.*

Verkehrsunfälle und Unfallkosten

10.1 Die Verkehrsunfälle mit Personenschaden entwickelten sich wie folgt:

	1997	1998	1999	2000
	Anzahl			
Verkehrsunfälle insgesamt	39 695	39 225	42 348	42 126
Verletzte	51 591	51 077	54 967	54 929
Getötete	1 105	963	1 079	976
Unfälle durch Trunkenheit am Steuer*	2 465	2 217	2 454	2 557
Verletzte	3 459	3 113	3 405	3 643
Getötete	95	82	93	66

* im Jänner 1998 0,5 Promille-Grenze eingeführt

Die durchschnittlichen Kosten für Unfälle aufgrund von Alkohol am Steuer betragen laut "Österreichischer Unfallkosten- und Verkehrssicherheitsrechnung Straße 1997" (Kostenbasis 1993) des damaligen Bundesministeriums für Wissenschaft und Verkehr pro Unfallereignis 66 200 EUR; ohne Alkoholeinwirkung hingegen 50 800 EUR pro Unfallereignis. Die Kosten für die insgesamt 42 126 Verkehrsunfälle im Jahr 2000 betragen demnach 2,18 Mrd EUR (Kostenbasis 1993); die Kosten für 2 557 Unfälle durch Trunkenheit am Steuer lagen 2000 bei 169 Mill EUR (Kostenbasis 1993).

Österreich wies laut der Unfallstatistik 2000 des Kuratoriums für Verkehrssicherheit 1999 im internationalen Vergleich mit 5,2 Verkehrsunfällen mit Personenschaden je 1 000 Einwohner eine relativ hohe Unfallhäufigkeit auf (Schweiz 3,3 Unfälle, Niederlande 2,7 Unfälle, Dänemark 1,4 Unfälle).

10.2 Aufgrund von Verkehrsunfällen entsteht neben großem menschlichen Leid auch eine Belastung der Volkswirtschaft; dies insbesondere durch den Ausfall von menschlicher Arbeitsleistung und notwendige Rehabilitationsmaßnahmen mit hohen finanziellen Folgekosten. Bei einer Halbierung der Zahl der Verkehrsunfälle mit Personenschaden könnte ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 1,1 Mrd EUR (Kostenbasis 1993) gewonnen werden. Bei einer Halbierung der Unfälle durch Trunkenheit am Steuer wären rd 85 Mill EUR (Kostenbasis 1993) jährlich einzusparen (Quelle: Österreichische Unfallkosten- und Verkehrssicherheitsrechnung Straße; Berechnungen des RH).

Der RH empfahl, durch gebündelte Maßnahmen wie verstärkte Verkehrserziehung an den Schulen, zielgerichtete Verkehrskontrollen, Schwerpunkt-kontrollen-Planquadrate, Nachschulungen sowie interne und externe Kennzahlenvergleiche (Benchmarking) das vorhandene Einsparungspotenzial zu realisieren.

10.3 Laut den Stellungnahmen des BMVIT und des BMI werde ein nationales Verkehrssicherheitsprogramm erstellt werden, das einen Katalog von prioritären Einzelmaßnahmen und ein Benchmarking mit den in der Verkehrssicherheit führenden Staaten vorsehe. Vom BMI seien Projekte wie "Drogen und Medikamente im Straßenverkehr", "Flächendeckende Einführung der Abstandsmessungen", "Unfallhäufungsstellen – Überwachungsschwerpunkte" und "Verkehrserziehung in Berufsschulen" vorgesehen.

Alkohol und Suchtgift am Steuer: Evaluierung der Vorschriften

133

Sonstige Feststellungen

Begleiter von Ausbildungsfahrten

- 11.1 Bei Ausbildungsfahrten der Bewerber um eine vorgezogene Lenkberechtigung für die Führerscheinklasse B darf sowohl beim Führerscheinbewerber als auch bei seinem Begleiter der Alkoholgehalt des Blutes nicht mehr als 0,1 g/l (0,1 Promille) sowie der Atemluft nicht mehr als 0,05 mg/l betragen.

Da die StVO als Voraussetzung für die Untersuchung der Atemluft eines Fahrzeuglenkers mit Alkomaten nur das Lenken bzw. Inbetriebnehmen eines Fahrzeugs festlegt, war eine Untersuchung mit Alkomaten bei Begleitern von Ausbildungsfahrten gesetzlich nicht geregelt.

- 11.2 Der RH verwies auf das erhöhte Gefährdungspotenzial bei Ausbildungsfahrten jugendlicher Fahrzeuglenker; er empfahl, die Schaffung von gesetzlichen Voraussetzungen zur Durchführung von Atemluftuntersuchungen bei Begleitern solcher Fahrten zu überprüfen.
- 11.3 *Laut Mitteilung des BMVIT werde die gesetzliche Grundlage für Atemluftuntersuchungen von ausbildenden Begleitern in der nächsten StVO–Novelle verankert werden.*

Nachschulungs- verordnung

- 12.1 Aufgrund des Führerscheingesetzes waren von der Behörde angeordnete Nachschulungen von Probeführerscheinbesitzern nur von hiezu ermächtigten Einrichtungen durchzuführen. Die Festlegung der näheren Bestimmungen — Inhalt, zeitlicher Umfang und Kosten der Nachschulung sowie fachliche Voraussetzungen für die zur Nachschulung Berechtigten — oblag dem zuständigen Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung — rund dreieinhalb Jahre nach In–Kraft–Treten des Gesetzes — war eine Verordnung noch nicht erlassen.
- 12.2 Der RH regte an, die Nachschulungsverordnung umgehend zu erlassen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei ein begutachtungsreifer Entwurf für eine Nachschulungsverordnung in Abstimmung mit dem Berufsverband der Psychologen erstellt worden. Die Durchführung des Begutachtungsverfahrens wäre noch für das Jahr 2001 vorgesehen.*

Transportbegleitun- gen durch Organe der Straßenaufsicht

- 13.1 Von 1996 bis 2000 leisteten Beamte der Verkehrsgendarmerie in Salzburg rd 2 800 Personenstunden für die Begleitung von 1 101 Schwerguttransporten bzw. Transporten mit Überdimensionen.
- 13.2 Nach Auffassung des RH wären Organe der Straßenaufsicht zweckmäßigerweise zur Überwachung von Unfallhäufungspunkten, für Alkohol- und Suchtgiftkontrollen im Straßenverkehr sowie zur Überwachung von Fahrgeschwindigkeiten einzusetzen. Er empfahl, für Transportbegleitungen verstärkt private Unternehmungen heranzuziehen.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Heranziehung von Organen der Straßenaufsicht für Transportbegleitungen länderweise unterschiedlich geregelt; es wäre aber eine Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung einer bundesweit einheitlichen Richtlinie betraut worden. Geplant sei, Exekutivbeamte von Transportbegleitungen weitestgehend zu entbinden.*

134Schluss-
bemerkungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Durch gebündelte Maßnahmen wie verstärkte Verkehrserziehung an den Schulen, zielgerichtete Verkehrskontrollen, Nachschulungen sowie interne und externe Kennzahlenvergleiche (Benchmarking) wären die Voraussetzungen für eine Reduzierung der Zahl der Verkehrsunfälle zu schaffen. Die — im Falle der Halbierung der Unfallzahlen — erzielbaren jährlichen Einsparungspotenziale betragen rd 1,1 Mrd EUR bei Verkehrsunfällen mit Personenschaden und 85 Mill EUR bei Unfällen durch Trunkenheit am Steuer (jeweils Kostenbasis 1993).

(2) Bei Untersuchungen der Atemluft mit Alkomaten wäre eine entsprechende Kontrolldichte sicherzustellen.

(3) Ein Konzept für einen wirksamen Vollzug der Vorschriften gegen Suchtgiftbeeinträchtigung am Steuer wäre zu erstellen.

(4) Die Vorschriften betreffend Alkohol und Suchtgift im Straßenverkehr wären in der StVO zusammenzufassen.

Übertragungs–Verordnungen für Eisenbahninfrastrukturvorhaben

Kurzfassung

Mit Verordnungen über die Übertragung der Planung und Durchführung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben übertrug der zuständige Bundesminister die diesbezüglichen Aufgaben an die Eisenbahn–Hochleistungsstrecken–AG (HL–AG), die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und die Brenner Eisenbahn GmbH (BEG). Die vom RH geprüften, bis Jänner 2001 erlassenen Übertragungs–Verordnungen (Ü–VO) umfassten rd 800 Projekte verschiedener Größenordnung mit einem Investitionsvolumen von rd 11 Mrd EUR.

Der überwiegenden Anzahl der Ü–VO fehlte ein Bezug auf Verkehrsprognosen sowie auf die Abwicklung künftig möglicher Betriebsprogramme und Fahrpläne. Eine Reihung der Prioritäten von Eisenbahninfrastrukturvorhaben und eine Darstellung des konkret erwarteten Nutzens der Projekte lagen nicht vor. Die inhaltliche Darlegung des gemeinwirtschaftlichen Interesses zum Bau von Hochleistungsstrecken fehlte ebenfalls.

Die Unterlagen zu den Ü–VO enthielten bei Neubauprojekten für Hochleistungsstrecken keine Darlegungen, warum Ausbaumöglichkeiten auf Bestandsstrecken (bestehenden Eisenbahnstrecken) nicht in Frage kamen. Die Setzung von Maßnahmen der Betriebsabwicklung anstelle der Realisierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten wäre geeignet, künftige Kostenreduktionen bei der Eisenbahninfrastruktur von mindestens 10 Mill EUR zu erzielen.

Die Glaubhaftmachung der Vorhaben durch die ÖBB erfolgte in nicht geeigneter Form, weil das zuständige Ministerium dabei weder den Bedarf noch die Zweckmäßigkeit der einzelnen Maßnahmen prüfen konnte. Die Vorgaben der Ü–VO an die ÖBB boten einen weiten Spielraum für die Konkretisierung; ein Vergleich zwischen verordneten und realisierten Projekten war daher kaum möglich. Für 17 Projekte der HL–AG war zum Zeitpunkt der Bauübertragung kein Kostenrahmen festgelegt.

Die Verwaltungshandlungen des BMVIT zu den Ü–VO erfolgten sorgfältig und termingerecht; die mangelnde Zeitnähe und die zu geringe Aussagekraft der beim BMVIT verfügbaren Kostendaten zu den übertragenen Projekten waren jedoch zu beanstanden. Die Realisierung übertragener Vorhaben wäre vom BMVIT besser zu überwachen. Wenn durch die Einbindung des BMVIT in das Projektcontrolling nur 1 % der Projektkosten einsparbar wäre, könnte dadurch ein Einsparungspotenzial von 110 Mill EUR entstehen.

Kurzfassung

136

Die Dimensionierung mehrerer Bahnhöfe auf der Westbahn zwischen St Pölten und Linz war nicht nachvollziehbar. Bei einem Verzicht auf einzelne Gleise, Weichen und Bahnsteige wären — je nach Größe der Bahnhofsgleisanlagen — bundesweit bis zu 20 Mill EUR je Bahnhof einsparbar. Der viergleisige Ausbau der Westbahn auf der Bestandsstrecke — anstelle des Neubaus der Güterzugumfahrung St Pölten — hätte nach einer Schätzung des RH zu einer Einsparung von rd 291 Mill EUR führen können.

Die Finanzierung der Gesamtstrecke der Koralmbahn war nicht sichergestellt. Der betriebliche Nutzen des 14 km langen und 131 Mill EUR teuren Teils der Koralmbahn zwischen Klagenfurt und Althofen an der Drau war — für sich allein gesehen — gering. Die lange Dauer des zweigleisigen Ausbaus der Strecke Klagenfurt – St Veit an der Glan führte zu Baukostensteigerungen von 16 Mill EUR. Im Raum Klagenfurt blieben Hoch- und Gleisbauinvestitionen — zB in das Zentralstellwerk und mehrere Gleise — von rd 7 Mill EUR vorläufig ungenützt.

Die Ausstattung der vom RH besichtigten Bahnhöfe war teilweise unzweckmäßig; den Aspekten des Kundennutzens wäre mehr Bedeutung beizumessen.

Übertragungs-Verordnungen für Eisenbahninfrastrukturvorhaben

137

Kenndaten der Verordnungen betreffend die Übertragung der Planung und Durchführung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben (Ü-VO)

Rechtsgrundlagen	<p>Bundesgesetz über Eisenbahn-Hochleistungsstrecken (Hochleistungsstreckengesetz), BGBl Nr 135/1989 idgF</p> <p>Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz 1992), BGBl Nr 825/1992 idgF</p> <p>Bundesgesetz zur Errichtung einer Brenner Eisenbahn GmbH, BGBl Nr 502/1995 idgF</p> <p>Verordnung des Bundesministers für öffentliche Wirtschaft und Verkehr über die Übertragung der Planung und des Baues von Hochleistungsstrecken oder von Teilen derselben an die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-AG, BGBl Nr 405/1989 idgF</p> <p>Neun Verordnungen der zuständigen Bundesminister über die Übertragung der Planung und der Durchführung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben an die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB-Ü-VO), BGBl Nr 577/1996, BGBl II Nr 23/1997, 83/1997, 339/1997, 137/1998, 48/1999, 1/2000, 201/2001, 307/2001 idgF</p> <p>Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Übertragung der umfassenden Planung und des Baues der Hochleistungsstrecke Staatsgrenze bei Kufstein – Innsbruck – Staatsgrenze am Brenner oder von Teilen derselben an die Brenner Eisenbahn GmbH (BE-Ü-VO), BGBl II Nr 335/1997 idgF</p>
-------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Für die Erlassung von Ü-VO zuständiges Bundesministerium

23.3.1989–12.3.1996	Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr
12.3.1996–28.1.1997	Bundesministerium für Wirtschaft, Verkehr und Kunst
28.1.1997–4.2.2000	Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr
seit 4.2.2000	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Investitionsvolumen übertragener Eisenbahninfrastrukturvorhaben

Errichtungsgesellschaft	August 1989 bis Jänner 2001 (überprüfter Zeitraum)	August 1989 bis Dezember 2001 (Stand Dezember 2001)
	Preisbasis 1.1.2000	Preisbasis 1.1.2001
in Mill EUR		
Österreichische Bundesbahnen	5 489,48	5 499,43
Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-AG	4 474,98	4 555,80
Brenner Eisenbahn GmbH	1 227,26	1 346,49
Summe	11 191,72	11 401,72

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von Oktober 2000 bis Jänner 2001 die Gebarung des BMVIT, der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und der Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-AG (HL-AG) hinsichtlich der Planungs- und Durchführungsverordnungen im Eisenbahnbereich. Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die Aufbereitung der verkehrspolitischen Basis, die Ausübung der Steuerungs- und Kontrollfunktion durch das BMVIT sowie die Realisierung ausgewählter übertragener Planungs- und Bauprojekte.

Zu den im Mai 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahmen die ÖBB und die HL-AG im Juli 2001 sowie das BMVIT im Oktober 2001 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2001. Die HL-AG nahm im Februar 2002 nochmals Stellung.

Rahmenbedingungen

- Aufgabenverteilung
- 2 Das jeweils zuständige Bundesministerium hatte unter anderem Leitpläne für die Eisenbahninfrastruktur unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Verkehrsplanung zu entwickeln, die Projekte der Eisenbahninfrastrukturgesellschaften des Bundes zu koordinieren und die Investitionen in die Infrastrukturvorhaben zu planen.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung waren drei Errichtungsgesellschaften für die Eisenbahninfrastruktur tätig. Den ÖBB oblagen die Planung und der Bau von Eisenbahninfrastruktur vor allem bei baulichen Verbesserungen im bestehenden Schienennetz und der Bahnhofsbauten. Die 1989 vom Bund gegründete HL-AG sollte Hochleistungstrecken durch Aus- und Neubauten nach einem von der Bundesregierung vorgegebenden Prioritätenkatalog realisieren. Die Brenner Eisenbahn GmbH (BEG) wurde 1995 vom Bund zur Errichtung einer neuen zweigleisigen Hochleistungstrecke Kufstein – Innsbruck – Brenner gegründet.

- Übertragungs-
Verordnungen
- 3.1 Die vom jeweils zuständigen Bundesminister im Einvernehmen mit dem Finanzminister erlassenen Übertragungs-Verordnungen betreffend die Übertragung der Planung und Durchführung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben (Ü-VO) legten die Investitionsvorhaben des Bundes in die Eisenbahninfrastruktur — getrennt nach den Kriterien der Planung und des Baues sowie nach Errichtungsgesellschaften — fest.

Die jeweils zuständigen Bundesminister beauftragten in einer Ü-VO — mit sieben Novellen — die HL-AG seit August 1989 vorwiegend mit Großprojekten zur Errichtung längerer Neubaustrecken und mit der Vernetzungsplanung des Hochleistungsstreckennetzes. Die BEG erhielt in einer Ü-VO — mit einer Novelle — seit Mai 1996 Planungsaufträge sowie im November 1997 den Bauauftrag für den Hochleistungsstreckenabschnitt Kundl/Radfeld – Baumkirchen. Den ÖBB wiederum wurden seit Oktober 1996 in neun Ü-VO — mit vier Novellen — rd 750 Projekte unterschiedlicher Größenordnung übertragen. Bauvorhaben der ÖBB, für die vor dem 1. Juli 1996 eine eisenbahnrechtliche Baugenehmigung erteilt worden war, galten nach dem Bundesbahngesetz 1992 als übertragen.

Die Ü-VO für die ÖBB ließen häufig nicht erkennen, welche Vorhaben (zB Linienverbesserung, zweigleisiger Ausbau) auszuführen waren; sie boten einen weiten Spielraum für die Konkretisierung und gaben keinen Zeitrahmen für die Ausführung vor. In der Ü-VO für die HL-AG waren für 17 Projekte zum Zeitpunkt der Bauübertragung keine Kostenrahmen festgelegt. Letztere wurden zwei bis zehn Jahre später verordnet.

- 3.2 Die Unbestimmtheit des Umfangs verordneter Projekte ließ kaum einen inhaltlichen Vergleich mit den realisierten Vorhaben zu. Das Fehlen einer Kostenobergrenze war sowohl bei der Beauftragung zur Planung als auch bei der Bauübertragung an die HL-AG nicht geeignet, die Kosten der Bauprojekte frühzeitig in vorgegebenen Grenzen zu halten

Rahmenbedingungen

Übertragungs-Verordnungen für Eisenbahninfrastrukturvorhaben

139

Der RH empfahl dem BMVIT, die Handlungsanweisungen an die Errichtungsgesellschaften in den Ü-VO aussagekräftig zu formulieren und auch für die ÖBB mit einem Zeitrahmen zu versehen. Weiters wäre der HL-AG der maximale Kostenumfang der Vorhaben bereits bei der Beauftragung zur Planung vorzugeben.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei es den Empfehlungen des RH bei den letzten Ü-VO an die ÖBB hinsichtlich der Konkretisierung der Vorhaben bereits gefolgt. Die Zeitpläne ergäben sich aus den Glaubhaftmachungunterlagen. Die spätere Festlegung der Kostenrahmen für die HL-AG sei aus verwaltungstechnischen Gründen erfolgt.*

Die HL-AG teilte dazu mit, dass zum Zeitpunkt der Übertragung noch keine seriöse Kostenschätzung erstellt werden könne.

- 3.4 Der RH erwiderte, dass die Vorgabe eines Kostenrahmens auch den Willen des Auftraggebers zur Entwicklung eines Projekts innerhalb der festgelegten Dimension zum Ausdruck bringt und dadurch den Grundsatz der Sparsamkeit fördert.

Finanzierung übertragener Vorhaben

- 4.1 Die Finanzierung der Ausbau- und Neubauinvestitionen in die Schieneninfrastruktur erfolgte von 1988 bis 1993 aus dem Bundesbudget, seit 1994 teilweise durch Kredite an die ÖBB mit Bundeshaftung, von 1989 bis 1996 zusätzlich mit Mitteln der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG und seit 1997 in erster Linie mit den von der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH (SCHIG mbH) aufgenommenen Krediten. Weiters förderte die EU bestimmte Projekte.

Die bis Jänner 2001 verordneten Eisenbahninfrastrukturvorhaben umfassten rd 800 Projekte verschiedener Größenordnung mit einem Investitionsvolumen von 11 191,72 Mill EUR. Letzteres verteilte sich auf die ÖBB mit 5 489,48 Mill EUR, die HL-AG mit 4 474,98 Mill EUR und die BEG mit 1 227,26 Mill EUR. Die SCHIG mbH hatte davon 9 222,18 Mill EUR zu finanzieren.

Über die Zuordnung von Teilen des SCHIG-Finanzierungsvolumens zu Projekten der ÖBB und der HL-AG existierten unterschiedliche Angaben des BMVIT, der SCHIG mbH und der Errichtungsgesellschaften. Beim BMVIT bestanden auch Zweifel über die Richtigkeit der Kostenerfassung jener Vorhaben, die nach dem Bundesbahngesetz 1992 als übertragen galten.

- 4.2 Die Abstimmung der Finanzierungsdaten zwischen dem BMVIT, der SCHIG mbH und den Errichtungsgesellschaften war somit mangelhaft.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Kosten der übertragenen Vorhaben vollständig zu erfassen und deren Finanzierung in Abstimmung mit den betroffenen Gesellschaften zweifelsfrei zu klären.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Abgrenzung einzelner, als übertragen geltender Vorhaben nicht in allen Fällen zweifelsfrei und konsistent möglich gewesen. In den maßgeblichen Größenordnungen bestünde aber keine Unsicherheit über die vollständige Kostenerfassung.*

- 4.4 Der RH erwiderte, eine Klärung der Finanzierungsgrundlagen für die Eisenbahninfrastruktur sowie der Berechnung des Finanzierungsrahmens der SCHIG mbH im Detail wäre wünschenswert.

Verkehrspolitische Planung

Verkehrspolitische Zielsetzungen

- 5.1 Das Hochleistungsstreckengesetz und das Bundesbahngesetz 1992 knüpfen die Errichtung von Eisenbahninfrastruktur an die Beachtung der vom jeweils zuständigen Bundesminister vorzugebenden verkehrspolitischen Grundsätze. Das BMVIT sah diese Grundsätze in den Verpflichtungen aus internationalen Verträgen sowie im Gesamtverkehrskonzept 1991 verankert, das zB die Vermeidung von unnötigem Verkehr, die Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger und die Erschließung von schlecht erreichbaren Regionen nannte.

Der Bundesverkehrswegeplan sollte als Entscheidungshilfe für die Neu- und Ausbauten der Verkehrsinfrastruktur dienen. Die Arbeiten daran begannen 1992; sie waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen.

- 5.2 Nach Ansicht des RH entsprach der allgemeine Verweis des BMVIT auf grundsätzliche Regelungen dem Gesetzesauftrag nicht ausreichend. Der RH empfahl dem BMVIT, einen konkreten Katalog der verkehrspolitischen Grundsätze zu erarbeiten und die Ausarbeitung des Bundesverkehrswegeplans rasch abzuschließen.
- 5.3 *Laut Mitteilung des BMVIT solle ein alle Verkehrsträger umfassender Generalverkehrsplan der hochrangigen Netze unter Einbeziehung der Finanzierungsaspekte bis Ende 2001 vorliegen. In diesem Rahmen solle auch eine Bewertung und Optimierung aller sinnvollen Ausbaustrategien auf einer objektiven, nachvollziehbaren Basis erfolgen. Besondere Bedeutung würde dabei der Umsetzbarkeit in bedarfsgerechten Schritten unter Nutzung vorhandener Streckenabschnitte zukommen.*

Mittlerweile veröffentlichte das BMVIT im Jänner 2002 einen Generalverkehrsplan Österreich 2002 als strategische Ausrichtung zur langfristigen Entwicklung der Infrastruktur Österreichs.

Prioritätensetzung

- 6.1 Das BMVIT verordnete die Eisenbahninfrastrukturvorhaben im Wesentlichen aufgrund der Vorschläge der Errichtungsgesellschaften; eine Vorgabe von Prioritäten unterblieb in den einzelnen Ü-VO.
- 6.2 Der RII bemängelte die fehlende Prioritätenreihung von Eisenbahninfrastrukturvorhaben. So können durch eine damit zusammenhängende suboptimale Realisierung von Infrastrukturinvestitionen beträchtliche Kosten für die Volkswirtschaft und die Verkehrsunternehmungen entstehen. Der RH verwies darauf, dass der Bund je 10 Mill EUR Gesamtkosten für ungenützte Eisenbahninfrastruktur (zB unbefahrene Streckenteile, unfertige Stellwerke) jährlich 600 000 EUR an Finanzierungskosten zu tragen hat. Er empfahl dem BMVIT, die Eisenbahninfrastrukturvorhaben nach Prioritäten zu reihen.

Verkehrspolitische Planung**141**
**Künftige
Verkehrsleistungen**

6.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT ergäbe sich die Priorität der bisherigen Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur aus der Reihenfolge der Vorhabenübertragungen.*

6.4 Der RH entgegnete, dass die zeitliche Abfolge der Planungs- und Durchführungsübertragungen keine Projektreihung nach Dringlichkeiten auf Grundlage von Nutzeneffekten und Verkehrswirksamkeiten im Rahmen eines Gesamtkonzepts erkennen ließ.

7.1 Der Ü-VO für die HL-AG lag ursprünglich das Konzept "Die Neue Bahn", welches den Ausbau von Eisenbahnstrecken nach Verkehrserfordernissen vorsah, zu Grunde. Den Geschäftsstücken zu den Änderungen der Ü-VO für die HL-AG sowie zu den Ü-VO für die ÖBB und die BEG war eine systematische Ableitung der Art und des Umfangs von Eisenbahninfrastrukturvorhaben aufgrund der prognostizierten Verkehrserfordernisse nicht zu entnehmen.

Den Ü-VO fehlte ein Bezug auf die Abwicklung künftig möglicher Betriebsprogramme und Fahrpläne, auf die erforderlichen Kapazitäten der Eisenbahnstrecken und Bahnhöfe sowie auf die Charakteristika der zur Verwendung vorgesehenen Schienenfahrzeuge.

7.2 Der RH vermerkte kritisch, dass der überwiegenden Anzahl der Ü-VO der Bezug auf Verkehrsprognosen fehlte; außerdem übertrug das zuständige Bundesministerium die Infrastrukturvorhaben zur Planung und Durchführung ohne ein Konzept über die künftige Abwicklung des Eisenbahnbetriebs. Der RH gab zu bedenken, dass auch Maßnahmen der Betriebsabwicklung — wie die Verwendung von Schienenfahrzeugen mit Wagenkasten neigung oder der Einsatz von Doppelstockwaggons — möglich gewesen wären. Damit wären künftig je nach Ausgestaltung der Betriebsprogramme Einsparungspotenziale bei der Eisenbahninfrastruktur von mindestens 10 Mill EUR erzielbar.

Er empfahl dem BMVIT, die Investitionsentscheidungen für die Eisenbahninfrastruktur auf den Erkenntnissen der verkehrspolitischen Grundsatzplanung aufzubauen und zumindest die Eckdaten der künftigen Betriebsabwicklung zu berücksichtigen. Infrastrukturprojekte wären nur dann von den ÖBB zu beantragen und vom BMVIT zu übertragen, wenn die erwartete Verkehrsverbesserung nicht schon durch Maßnahmen der Betriebsabwicklung erreichbar ist.

7.3 *Laut Mitteilung des BMVIT habe es die Übertragung der einzelnen Vorhaben aktenmäßig nicht immer lückenlos dokumentiert, weil es die Plausibilität und Nachvollziehbarkeit vor dem politischen Hintergrund als ausreichend gegeben angesehen habe. Grundsätzlich sollten Verbesserungen im Fahrplan- und Verkehrsangebot durch eine Kombination von infrastrukturellen und betrieblichen Maßnahmen erzielt werden.*

7.4 Der RH erwiderte, dass Verkehrsverbesserungen einem fundierten Konzept folgen sollten, aus dem die zielführendsten Umsetzungsmaßnahmen im Einzelfall zu ermitteln wären.

Verkehrspolitische Planung

142

- Erwarteter Nutzen von Vorhaben
- 8.1 Der konkret erwartete Nutzen für das Schienennetz aus dem Bau von Eisenbahninfrastrukturvorhaben war in den Geschäftsstücken des zuständigen Bundesministeriums zu den Ü-VO nicht dargestellt.
- 8.2 Der RH empfahl dem BMVIT, den konkret erwarteten Nutzen in quantifizierter Form für alle Nutzenträger zu erheben und den Gesamtnutzen aus der Sicht des Bundes in einer darauf aufbauenden Kosten-Nutzen-Rechnung zu überprüfen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine Quantifizierung des Nutzens zwar bei Großprojekten denkbar, erscheine jedoch bei der großen Anzahl kleinerer Vorhaben mit vertretbarem Aufwand kaum machbar.*
- 8.4 Der RH entgegnete, dass er die Klärung des Nutzens eines Projekts als Vorfrage für dessen Verwirklichung erachtet.
- Wirtschaftliche Gesamtbetrachtung
- 9.1 Vor der Erlassung einer Verordnung zum Bau einer Hochleistungsstrecke durch die HL-AG und die BEG war aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen ein Beschluss der Bundesregierung über das gemeinwirtschaftliche Interesse einzuholen. Keiner der bisherigen Anträge des zuständigen Bundesministers enthielt allerdings eine inhaltliche Begründung des gemeinwirtschaftlichen Interesses. Auch das BMVIT verfügte über keine derartige Bewertung.
- Die ÖBB äußerten sich gegenüber dem zuständigen Bundesminister zu einigen von der HL-AG bzw der BEG zu errichtenden Eisenbahnprojekten (zB Koralmbahn, Neubau der Unterinntaltrasse) wiederholt kritisch bzw ablehnend und meldeten Zweifel hinsichtlich deren Dringlichkeit sowie Wirtschaftlichkeit an. Aus der Sicht der ÖBB waren im überprüften Zeitraum bei einer wirtschaftlichen Reihung 5,305 Mrd EUR an Infrastrukturinvestitionen nötig; dagegen betrug das Investitionsvolumen der verordneten Projekte 11,192 Mrd EUR. Die Einwände der ÖBB blieben erfolglos.
- 9.2 Nach Auffassung des RH wäre das gemeinwirtschaftliche Interesse inhaltlich darzulegen gewesen. Mangels inhaltlicher Darstellung unterblieb somit der Nachweis der Wirtschaftlichkeit der größten Infrastrukturinvestitionen der letzten zehn Jahre. Der RH empfahl dem BMVIT, Kriterien für die Bewertung des gemeinwirtschaftlichen Interesses zu erarbeiten und künftige Anträge an die Bundesregierung mit einer inhaltlichen Begründung für das gemeinwirtschaftliche Interesse zu versehen.
- 9.3 *Das BMVIT sagte dies zu.*

Steuerung und Kontrolle

- Ausbau oder Neubau
- 10.1 Hochleistungsstrecken durften gemäß dem Hochleistungsstreckengesetz nur dann neu gebaut werden, wenn auf bestehenden Eisenbahnstrecken keine Ausbaumaßnahmen erfolgen konnten. Die Unterlagen zu den Ü-VO enthielten indessen bei Neubauprojekten keine Darlegungen, warum Ausbaumöglichkeiten nicht in Frage kamen.

Steuerung und Kontrolle

Übertragungs-Verordnungen für Eisenbahninfrastrukturvorhaben

143

- 10.2 Der RH empfahl dem BMVIT, durch Vergleiche aller Alternativen — auch hinsichtlich der Betriebsführung auf Bestandsstrecken (schon bestehende Strecken) — zu prüfen, ob ein Neubau von Hochleistungsstrecken auch die wirtschaftlichste Variante zur Verbesserung der Eisenbahninfrastruktur darstellt.
- 10.3 *Laut Mitteilung des BMVIT sei die Trassierung von Eisenbahnstrecken wesentlich von ökologischen Aspekten und vom Ergebnis einer allfälligen Umweltverträglichkeitsprüfung abhängig, weil danach die entschiedene Trassenfestlegung nicht mehr revidiert werden könne.*
- 10.4 Der RH entgegnete, dass die Berücksichtigung der Umweltbelange nicht von der Abwägung auch der wirtschaftlichen Kriterien zur Ermittlung der bestmöglichen Variante befreit.
- Güterzugumfahrung St Pölten
- 11.1 Die HL-AG untersuchte zur Herstellung einer viergleisigen Westbahn im Bereich St Pölten neben der Neubaumaßnahme einer zweigleisigen Güterzugumfahrung auch Ausbaumaßnahmen im Bahnhofsbereich. Sie hielt zwar eine Bahnhofserweiterung in Richtung Norden für unrealistisch, untersuchte jedoch keine Erweiterung in Richtung Süden.
- 11.2 Der RH erachtete die von der HL-AG geprüften Möglichkeiten der viergleisigen Trassenführung durch den Hauptbahnhof St Pölten als unvollständig. Er gab zu bedenken, dass durch den Neubau der nicht für Personenzüge vorgesehenen Güterzugumfahrung die Betriebsführung auf der Westbahn in diesem Abschnitt grundlegend verändert wird.
- Der RH empfahl dem BMVIT, anstelle des Neubaus der Güterzugumfahrung den viergleisigen Ausbau der Westbahn auf der Bestandsstrecke durch den Umbau des Hauptbahnhofes St Pölten und die Verbreiterung seiner Gleisanlagen in Richtung Süden nachhaltig zu prüfen.
- Durch die Nichtverwirklichung der Güterzugumfahrung bei einem sofortigen und endgültigen Baustopp Anfang 2001 sowie die entsprechende Umgestaltung des Hauptbahnhofes St Pölten wären nach Schätzung des RH Einsparungen von rd 291 Mill EUR — bei gleichzeitiger Verbesserung der künftigen Betriebsführung auf der Westbahn — möglich gewesen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien umwelttechnische Aspekte für die Trassenwahl der Güterzugumfahrung ausschlaggebend gewesen.*
- Laut Stellungnahme der HL-AG sei die Güterzugumfahrung betrieblich überlegen. Zudem hätte sie im Bahnhofsbereich Akzeptanzprobleme der Stadtverwaltung sowie der Bevölkerung befürchtet und bauliche Erschwernisse gesehen. Die HL-AG hielt die vom RH geschätzte Einsparungssumme von rd 291 Mill EUR für zu hoch.*
- Die ÖBB gaben dazu keine Stellungnahme ab.*
- 11.4 Der RH erwiderte, dass die Prüfung der von ihm vorgeschlagenen Trassenvariante eine wesentliche Entscheidungsgrundlage für die Auswahl der bestmöglichen Lösung geboten hätte. Seiner Ansicht nach bestünde trotz des mittlerweile eingetretenen Baufortschritts bei den Bauwerken der Güterzugumfahrung noch immer ein Einsparungspotenzial bis zu 200 Mill EUR für den Fall des viergleisigen Ausbaus der Bestandsstrecke anstelle des weiteren Neubaus der Güterzugumfahrung.

Steuerung und Kontrolle

144

Bedarfsnachweis
der ÖBB

- 12.1 Vor Erlassung einer Ü-VO für die ÖBB hatten letztere aufgrund der Bestimmungen des Bundesbahngesetzes 1992 die Art und den Umfang sowie die Kosten- und Zeitpläne der zu übertragenden Vorhaben glaubhaft zu machen. Weitere Angaben — etwa die Begründung des Bedarfs, die grobe Beschreibung der Projekte und Bauabschnitte oder der Projektnutzen — waren in den Glaubhaftmachungen nicht enthalten.
- 12.2 Nach den Feststellungen des RH konnte das BMVIT anhand der Unterlagen der ÖBB zur Glaubhaftmachung weder den Bedarf noch die Zweckmäßigkeit der einzelnen Maßnahmen prüfen, weil es nur über Informationen zur Vorhabensbezeichnung und zum geplanten Mitteleinsatz verfügte. Der RH bemerkte, dass der auf Vorschlag des BMVIT gesetzlich verankerte Prüfschritt der Glaubhaftmachung vor der Inangriffnahme von Eisenbahninfrastrukturinvestitionen von diesem nicht ausreichend genutzt wurde. Damit blieb ein zeit- und kostenaufwendiger Verwaltungsschritt letztlich ohne erkennbaren Nutzen.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Aussagekraft der Glaubhaftmachung durch die Definition inhaltlicher Mindestanforderungen zu erhöhen. Diese Daten wären als Grundlage für die Steuerung der Finanzierung und für die Kontrolle der Projektrealisierung zu verwenden.

- 12.3 *Laut Mitteilung des BMVIT seien die Begründung des Bedarfs und der Nachweis der Zweckmäßigkeit im Bundesbahngesetz 1992 nicht vorgesehen gewesen.*
- 12.4 Der RH erwiderte, dass er — unabhängig von den zwingenden Vorgaben des Bundesbahngesetzes 1992 — auch die fundierte Begründung des Bedarfs und den Nachweis der Zweckmäßigkeit als wesentliche Elemente für die Entscheidung über Investitionsvorhaben erachtet.

Tätigkeiten
des BMVIT

- 13.1 Die Vorbereitung und Abwicklung der Ü-VO besorgten im BMVIT zwei Mitarbeiter, die aber auch andere Aufgaben wahrnahmen. Eine begleitende Überwachung der Projektrealisierung durch das BMVIT sowie systematische Kontrollhandlungen durch dessen Organe fanden nicht statt. Dem BMVIT war bei den rd 800 Projekten aller Errichtungsgesellschaften zwar die Höhe und zeitliche Verteilung der Kosten, jedoch nicht der jeweilige Projektstand bekannt. Die Ursachen von Kostenveränderungen waren dadurch kaum nachvollziehbar.

Anlässlich der jährlichen Aktualisierung seiner Datensätze stellte das BMVIT im September 2000 bei rd 70 Bauprojekten der ÖBB mit einem Investitionsvolumen von jeweils mehr als 7,27 Mill EUR Kostenabweichungen von mehr als zehn Prozent fest.

- 13.2 Nach Ansicht des RH erfolgten die Verwaltungshandlungen des BMVIT zu den Ü-VO sorgfältig und termingerecht. Er beanstandete jedoch die mangelnde Zeitnähe und die zu geringe Aussagekraft der beim BMVIT verfügbaren Kostendaten zu den übertragenen Projekten bei einem Gebäungsumfang von über 11 Mrd EUR. Wenn durch die Einbindung des BMVIT in das Projektcontrolling nur 1 % der Projektkosten einsparbar wäre, könnte dadurch ein Einsparungspotenzial von 110 Mill EUR entstehen.

Steuerung und Kontrolle

Übertragungs-Verordnungen
für Eisenbahninfrastrukturvorhaben

145

Der RH empfahl dem BMVIT, die Realisierung der mittels Ü-VO übertragenen Vorhaben besser zu überwachen; insbesondere wäre für eine zeitnahe Steuerung aller übertragenen Eisenbahninfrastrukturvorhaben auf der Grundlage von Kosten-, Nutzen- und Zeitüberlegungen zu sorgen sowie die Übereinstimmung zwischen dem Mittelverbrauch und dem Projektfortschritt sicherzustellen.

Der RH empfahl den ÖBB, die Planungsqualität für Eisenbahninfrastrukturvorhaben zu verbessern.

- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT liege die Realisierung der einzelnen Vorhaben in der Organverantwortung der Errichtungsgesellschaften; die Steuerung einzelner Vorhaben würde einen Eingriff in die operative Geschäftsführung darstellen.*

Die ÖBB teilten mit, dass seit der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems für Großprojekte das Controlling von Kosten und Zeit sichergestellt sei.

- 13.4 Der RH erwiderte, dass er in der Steuerung der Projekte durch das BMVIT eine Koordinierungsaufgabe zur Sicherstellung der sparsamen und zweckmäßigen Verwendung der vom Bund bereitgestellten Mittel erblickt.

Realisierung ausgewählter verordneter Projekte

Planungs- und
Bauabwicklung

- 14.1 Im 20 km langen Streckenabschnitt zwischen St Veit an der Glan und Klagenfurt befindet sich der letzte eingleisige Streckenabschnitt der Südbahn. Nachdem die Bauarbeiten für die Zulegung des zweiten Streckengleises schon 1989 begonnen hatten, übertrug der damals zuständige Bundesminister den ÖBB im Oktober 1996 die Planung und den Bau des zweigleisigen Lückenschlusses. Bis Ende 2000 waren rd 14 km dieser Strecke zweigleisig befahrbar; die Fertigstellung des restlichen Teilstücks war bis 2003 geplant. Die Gesamtkosten (ohne USt) wurden 1998 mit 56,18 Mill EUR und 2000 mit 72,24 Mill EUR veranschlagt; dies entsprach einer Steigerung von rd 30 %.
- 14.2 Der RH kritisierte die ÖBB wegen der langen Dauer des zweigleisigen Ausbaus der Strecke St Veit an der Glan – Klagenfurt und wies auf die Baukostensteigerung von rd 16 Mill EUR hin. Er empfahl den ÖBB, die Fertigstellung des zweigleisigen Lückenschlusses mit Nachdruck zu betreiben.
- 14.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB sei die Zeitdauer insbesondere auf ungenügende Finanzmittel vor 1996, Ausgrabungen des Bundesdenkmalamtes im unmittelbaren Streckenverlauf und Verzögerungen im Vergabeverfahren zurückzuführen.*
- 14.4 Der RH erachtete den durchschnittlichen Baufortschritt von 1,3 km Bahnstrecke pro Jahr in ebenem Gelände trotz diverser Behinderungen als ungewöhnlich gering.

Realisierung ausgewählter verordneter Projekte

146

Koordinierung
zusammenhängender
Vorhaben

- 15.1 Nach den 1997 bis 2000 erfolgten Übertragungen des Bahnhofsumbaus in Klagenfurt einschließlich der Errichtung eines Zentralstellwerks an die ÖBB sowie des zweigleisigen Ausbaus zwischen Althofen an der Drau und Klagenfurt an die HL-AG fand der RH im November 2000 folgenden Stand der Realisierung vor:

Das Zentralstellwerk Klagenfurt war 1997 durch die ÖBB im Rohbau errichtet, aber noch nicht in Betrieb genommen worden. Der Streckenteil zwischen Klagenfurt Ostbahnhof und Klagenfurt Hauptbahnhof war seit Oktober 2000 durch die ÖBB zweigleisig ausgebaut; er konnte jedoch wegen noch nicht vorhandener Sicherheitstechnik nur eingleisig befahren werden. Für den kundenrelevanten Hochbau existierte ein von den ÖBB ausgewähltes Architektenmodell. Der Umbau der Gleisanlagen war — nachdem zuvor die HL-AG geplant hatte — bei den ÖBB noch in Planung.

Die HL-AG war seit März 1999 im Besitz der eisenbahnrechtlichen Baubewilligung für den Streckenabschnitt Althofen an der Drau – Klagenfurt; auf Weisung des BMVIT erfolgten aber noch keine Baumaßnahmen.

- 15.2 Der RH verwies darauf, dass die angeführten Vorhaben wechselseitige Abhängigkeiten auf die Gestaltung des Hauptbahnhofs Klagenfurt ausübten. Infolge einer mangelnden Koordinierung der Realisierungsplanung blieben Hoch- und Gleisbauinvestitionen von rd 7,27 Mill EUR vorläufig ungenützt und traten Verzögerungen beim Bahnhofsumbau ein. Der RH empfahl den Errichtungsgesellschaften, für die rasche Verkehrswirksamkeit von Infrastrukturinvestitionen zu sorgen.
- 15.3 *Laut Mitteilung der ÖBB seien Schnittstellen zu verschiedenen Errichtungsgesellschaften der Realisierung von zusammenhängenden Projekten nicht förderlich.*

Laut Mitteilung der HL-AG würde den Empfehlungen des RH in den Bau- und Betriebsphasenplänen entsprochen.

Verwendung der
Bundesmittel

- 16.1 Die Kosten der Eisenbahninfrastruktur waren gemäß dem Bundesbahngesetz 1992 vom Bund zu tragen. Den ÖBB hingegen oblag die Finanzierung ihrer Kosten als Verkehrsunternehmung (Unternehmungsbereich Absatz).

Der zuständige Bundesminister übertrug den ÖBB im Mai 1998 neben dem Bahnhofsumbau St Michael die Errichtung eines Logistikcenters für den Geschäftsbereich Güterverkehr der ÖBB (Unternehmungsbereich Absatz).

Die mit der Finanzierung beauftragte SCHIG mbH bestellte im Februar 2001 einen Gutachter unter anderem zur Feststellung, ob sich die von ihr getragenen Investitionen von 13,81 Mill EUR ausschließlich auf die Finanzierung der Infrastruktur beschränkt hatten.

- 16.2 Der RH vermisste bei den ÖBB die Transparenz der Kostenzuordnung beim Logistikcenter St Michael sowie eindeutige detaillierte Regelungen des BMVIT zur Kostentragung bei den von den Unternehmungsbereichen Infrastruktur bzw Absatz gemeinsam genutzten Projekten. Er bemängelte den bei der SCHIG mbH entstandenen Mehraufwand von rd 73 000 EUR zur Klärung von Abgrenzungsfragen.

**Realisierung ausgewählter
verordneter Projekte**

**Übertragungs-Verordnungen
für Eisenbahninfrastrukturvorhaben**

147

Der RH empfahl dem BMVIT, generelle Normen zur genauen Kostentrennung zwischen Eisenbahninfrastruktur und Absatz für alle nicht ausschließlich zur Infrastruktur zählenden Übertragungsobjekte zu erlassen.

- 16.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT würde eine genaue Kostentrennung unter Beachtung der Rechtslage zweckmäßigerweise im Einzelfall vorgenommen.*

Laut Stellungnahme der ÖBB werde die rechnerische Trennung der Unternehmensbereiche Infrastruktur und Absatz jährlich überprüft werden.

- 16.4 Der RH erwiderte, dass die diesbezügliche Rechtslage eine Präzisierung erfordert, wodurch die Planungssicherheit verbessert und die Überprüfung der Trennungsrechnung vereinfacht werden könnte.

Realisierter Nutzen
der Vorhaben

- 17.1 Der RH stellte bei Besichtigungen von mehreren Bahnhöfen, die mit Kosten von jeweils über 10 Mill EUR umgebaut worden waren, fest, dass die betriebliche Nutzbarkeit teilweise — zB durch das Fehlen der signalisierten Zugabfertigung — eingeschränkt war. Im Hinblick auf den Kundennutzen gaben hauptsächlich die technischen Ausführungen von Warteräumen und Bahnsteigdächern sowie die der Kundeninformation dienenden Beschilderungen Anlass zu Beanstandungen.

- 17.2 Der RH bemängelte die zum Teil unzureichend ausgeführte Ausstattung bei den von ihm besichtigten Bahnhöfen; er empfahl den ÖBB, den Möglichkeiten zur Straffung der Betriebsabwicklung und den Aspekten des Kundennutzens mehr Bedeutung beizumessen.

- 17.3 *Laut Mitteilung der ÖBB sei die Installierung des Lichtsignals "Abfahrt" auf Knotenbahnhöfen grundsätzlich vorgesehen. Die Ausstattung der Personenbahnhöfe werde hinsichtlich der Optimierung des Kundennutzens und der Lebenszykluskosten einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Die Personenleitsysteme würden laufend im Bestand optimiert und kundenorientiert ergänzt.*

Teilabschnitt der
Koralmbahn

- 18.1 Der HL-AG war für den zweigleisigen Ausbau der 14 km langen Strecke Klagenfurt – Althofen an der Drau als Teil der geplanten Koralmbahn ein Investitionsvolumen von 131 Mill EUR übertragen worden.

- 18.2 Der RH gab zu bedenken, dass der betriebliche Nutzen dieses Streckenausbau — für sich allein gesehen — gering ist. Diesbezügliche Infrastrukturvorhaben wären bei einer allfälligen Nichtrealisierung der Koralmbahnverbindung als weitaus überdimensionierte Baumaßnahmen kaum nutzbringend und als Stranded Investments (Investitionen, die unter geänderten Bedingungen nicht mehr wirtschaftlich sind) anzusehen.

Der RH empfahl dem BMVIT, vor der Einleitung von Baumaßnahmen für die Koralmbahn die Finanzierung der Gesamtstrecke sicherzustellen und die Realisierung einzelner Bauabschnitte nach deren Nutzenpotenzial zu reihen.

Realisierung ausgewählter verordneter Projekte

148

- 18.3 *Laut Mitteilung des BMVIT sei das gemeinwirtschaftliche Interesse für die gesamte Koralmbahn von der Bundesregierung mit der Maßgabe beschlossen worden, dass vor der Einleitung von Baumaßnahmen jeweils die Finanzierungsfrage zu klären sei.*

Die HL-AG teilte mit, dass sie eine Studie hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten einzelner Bauphasen in Auftrag gegeben habe.

Dimensionierung
von Bahnhöfen

- 19.1 Planungsgrundlage für den Ausbau der Westbahn im Abschnitt St Pölten – Attnang–Puchheim war das Produktionskonzept der ÖBB vom April 1995. Die Bahnhöfe waren darin hinsichtlich der betrieblichen Funktion, der Funktionalitäten der Gleise, der erwarteten Zugzahlen für den Westbahnverkehr und der betrieblichen Besonderheiten beschrieben. Die Anzahl und Ausführung von Gleisen, Weichenverbindungen und Bahnsteigen war aus dem Produktionskonzept jedoch nicht erkennbar.

So blieben die Grundlagen für die Dimensionierung des Bahnhofes St Valentin hinsichtlich seiner gesamten Ausdehnung, der Gestaltung der Gleisanlagen und der Anzahl von neun Bahnsteiggleisen offen. Die veranschlagten Gesamtkosten (ohne USt) für den Bahnhofsumbau betragen 100 Mill EUR.

- 19.2 Der RH bemängelte, dass die Dimensionierung von mehreren Bahnhöfen auf der Westbahn im Abschnitt zwischen St Pölten und Linz nicht nachvollziehbar war. Er wies darauf hin, dass bei einem Verzicht auf einzelne Gleise, Weichen und Bahnsteige das mögliche Einsparungspotenzial in Abhängigkeit von der Größe der Bahnhofsgleisanlagen bundesweit bis zu 20 Mill EUR je Bahnhof betragen kann.

Der RH regte gegenüber den ÖBB an, die Planungsgrundlagen für die Dimensionierung und die Ausstattung von Bahnanlagen zu verfeinern und zu dokumentieren. Er empfahl dem BMVIT, die Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Bahnhofprojekte vor deren Übertragung zum Bau zu überprüfen.

- 19.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien neben den von den ÖBB zu erstellenden Betriebs- und Produktionskonzepten auch ausreichende Kapazitäten für die Benutzung der Bahnanlagen durch Dritte zu berücksichtigen.*

Die ÖBB teilten mit, dass sie in den letzten Jahren die Möglichkeiten für rechnerunterstützte Planungstätigkeiten wesentlich verbessert hätten.

Laut Stellungnahme der HL-AG sei beim Bahnhof St Valentin der Umfang der herzustellenden Anlagen von den ÖBB zu vertreten. Zudem habe die Behörde im Baugenehmigungsbescheid Auflagen für die Umsetzung des Vorhabens gemacht, weswegen der HL-AG die Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Bahnhofprojekte vor deren Übertragung zum Bau entbehrlich erscheine.

- 19.4 Der RH verwies darauf, dass Planungskonzepte für das Schienennetz unter Berücksichtigung des Bedarfs weiterer Eisenbahnverkehrsunternehmen (neben den ÖBB) fehlten. Er hielt fest, dass die eisenbahnrechtliche Verhandlung nicht auf die Beurteilung der Zweckmäßigkeit sowie Sparsamkeit ausgerichtet war und bemängelte das Fehlen dieses wesentlichen Beurteilungsschritts im Errichtungsverfahren.

Übertragungs-Verordnungen für Eisenbahninfrastrukturvorhaben

149

Weitere
Feststellungen

20 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

(1) die Abstände von Überleitstellen zum Gleiswechsel auf der 83 km langen Eisenbahnstrecke zwischen Wels und Passau. Der RH hielt die Anzahl von Möglichkeiten für einen Gleiswechsel insgesamt für zu hoch und empfahl den ÖBB, das Konzept der Gleisverbindungen auf dieser Strecke im Hinblick auf eine Redimensionierung zu überdenken;

(2) die Ausführung von Lärmschutzbauten durch die HL-AG im Bereich westlich von Melk bis Pöchlarn entlang der viergleisig gebündelten Hochleistungsstrecken auf einer Länge von rd 6 km. Die Ausführung von aufwendigen Lärmschutzbauten entlang eines kaum besiedelten Streckenabschnitts war nicht zweckmäßig. Der RH empfahl der HL-AG, Lärmschutzbauten nur im unbedingt notwendigen Ausmaß zu errichten.

Schluss-
bemerkungen

21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Das BMVIT sollte

(1) einen konkreten Katalog der verkehrspolitischen Grundsätze erarbeiten;

(2) die Investitionsentscheidungen für die Eisenbahninfrastruktur auf den Erkenntnissen der verkehrspolitischen Grundsatzplanung aufbauen und Infrastrukturprojekte nur dann übertragen, wenn die erwartete Verkehrsverbesserung nicht schon durch Maßnahmen der Betriebsabwicklung erreichbar ist; das Einsparungspotenzial durch Maßnahmen der Betriebsabwicklung beträgt mindestens 10 Mill EUR;

(3) Eisenbahninfrastrukturvorhaben nach Prioritäten reihen;

(4) den konkret erwarteten Nutzen der Eisenbahninfrastrukturvorhaben in quantifizierter Form für alle Nutzenträger erheben und den Gesamtnutzen aus der Sicht des Bundes in einer darauf aufbauenden Kosten-Nutzen-Rechnung überprüfen;

(5) die Aussagekraft der Glaubhaftmachung der Projekte durch die Definition inhaltlicher Mindestanforderungen erhöhen und eine fundierte Begründung des Bedarfs sowie den Nachweis der Zweckmäßigkeit einfordern;

(6) für ein Projektcontrolling auf der Grundlage von Kosten-, Nutzen- und Zeitüberlegungen sorgen; bei einer angenommenen Einsparung von 1 % der Projektkosten wäre ein Einsparungspotenzial von 110 Mill EUR gegeben;

(7) anstelle des Neubaus der Güterzugumfahrung St Pölten den viergleisigen Ausbau der Westbahn auf der Bestandsstrecke in der vom RH vorgeschlagenen Variante nachhaltig prüfen; das damit vom RH angenommene bezifferbare Einsparungspotenzial beträgt bis zu 200 Mill EUR;

Schlussbemerkungen

150

(8) den Inhalt der Übertragungen an die ÖBB aussagekräftig formulieren und mit einem Zeitrahmen versehen; der HL-AG sollte der maximale Kostenumfang der Vorhaben bereits bei der Beauftragung zur Planung vorgegeben werden.

Die ÖBB sollten

(1) die Planungsqualität für Eisenbahninfrastrukturvorhaben verbessern;

(2) die Planungsgrundlagen für die Dimensionierung und die Ausstattung der Bahnanlagen verfeinern; das mögliche Einsparungspotenzial kann dabei in Abhängigkeit von der Größe der Bahnhofsgleisanlagen bundesweit bis zu 20 Mill EUR je Bahnhof betragen;

(3) für die rasche Verkehrswirksamkeit von Infrastrukturinvestitionen sorgen;

(4) Anträge für die Übertragung von Projekten erst dann stellen, wenn die erwartete Verkehrsverbesserung nicht schon durch Maßnahmen der Betriebsabwicklung erreichbar ist; das Einsparungspotenzial beträgt mindestens 10 Mill EUR;

(5) zur Hebung der Wirtschaftlichkeit bereits durchgeführter Infrastrukturinvestitionen den Möglichkeiten zur Straffung der Betriebsabwicklung und den Aspekten des Kundennutzens mehr Bedeutung beimessen.

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG: Plabutschunnel-Weströhre

Kurzfassung

Der Ausschreibung der Plabutschunnel-Weströhre wurden — entgegen den beim Bau der Oströhre gewonnenen Erfahrungen — ungünstigere Gebirgsverhältnisse zugrunde gelegt; dies wirkte sich wettbewerbsverzerrend und damit nachteilig für die ASFINAG aus.

In den Leistungsverzeichnissen waren von den Bieterinnen auch Leistungsansätze anzugeben, die nicht in den Wettbewerb der Bieter eingebunden waren.

Die Entkoppelung der Zeitpunkte der lediglich österreichweiten Ausschreibung über das Laden, Verführen und Deponieren des Ausbruchsmaterials (Materialausschreibung) sowie der EU-weiten Ausschreibung über die Ausführung der Tunnelbauarbeiten (Hauptausschreibung) stellte eine Begünstigung lokaler Anbieter und damit eine weitere Einschränkung des Wettbewerbs dar.

Die Einbeziehung der Angebotssummen der (aufgehobenen) Materialausschreibung in die Bestbieterermittlung der Hauptausschreibung (Tunnelbauarbeiten) war insofern problematisch, als durch die Einräumung gleicher Bedingungen für alle Bieter Einsparungen hätten erzielt werden können.

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wich von den in den Vergabennormen vorgesehenen Kriterien zum Ausscheiden von Angeboten ab und nahm eine zur ÖNORM B 2061 abweichende Kalkulationsmethode in Kauf. In ihren Prüfberichten fehlten zum Teil Aussagen zu spekulativen Preisansätzen.

Der RH hielt die Vorgangsweise im Vergabestadium, einerseits einen bei Verschiebung des Baubeginns um dreieinhalb Monate vom späteren Auftragnehmer angebotenen Preisnachlass von 0,44 Mill EUR auszuschlagen, andererseits jedoch die Zuschlagsfrist um drei Monate zu verlängern, für widersprüchlich und nachteilig.

Bei der Bauabwicklung beanstandete der RH das Abweichen von Planungsvorgaben, die Einstufung der Ausbruchsarbeiten und die Festlegung der Verformungsreserve durch die örtliche Bauaufsicht, insbesondere für den Beginn der Arbeiten.

Bei der Ermittlung der Vergütungsansprüche, unter anderem für die zeitgebundenen Kosten, traten Abrechnungsmängel auf.

Durch eine zeitnahe Prüfung und Erledigung von Mehrkostenforderungen, Nachtragsangeboten und Leistungsänderungen hätten sich etliche erst durch die Prüfung des RH aufgezeigte Problemfelder vermeiden lassen.

Kurzfassung

152

Mit dem eingesetzten digitalen Aufnahmesystem konnten erhebliche Minderstärken der Spritzbetonschale dargestellt und nachgewiesen werden. Die entsprechenden Abrechnungskonsequenzen wurden jedoch erst nach Aufzeigen der Mängel durch den RH eingeleitet.

Der RH würdigte die rasche Reaktion der ASFINAG auf seine Kritikpunkte und die eingeleitete Umsetzung seiner Empfehlungen. In einzelnen Tätigkeitsbereichen der örtlichen Bauaufsicht waren auch Bemühungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung erkennbar.

Der RH zeigte ein jedenfalls ungenutztes Einsparungspotenzial von mehr als 1 Mill EUR auf.

Allfällige Kostenfolgen aus der gerichtsanhängigen Auseinandersetzung des Auftragnehmers mit dem Auftraggeber sind im angeführten Betrag nicht berücksichtigt. Allein für das Baulos Nord wurden bis zum Februar 2002 bereits Forderungen in Höhe von insgesamt 6,97 Mill EUR eingeklagt.

Eine endgültige Beurteilung der entstandenen Mehrkosten bzw des ungenutzten Einsparungspotenzials einschließlich einer Zuordnung der Verantwortung wird erst nach Beendigung des gerichtsanhängigen Verfahrens und nach Fertigstellung der Schlussabrechnung möglich sein.

Kenndaten des Bauvorhabens Plabutschtunnel–Weströhre*

Rechtsgrundlagen	Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997, BGBl I Nr 113/1997 Privatwirtschaftliche Vereinbarungen zwischen der ASFINAG und dem Bundesland Steiermark
Gegenstand	Autobahnumfahrung Graz A 9 Pyhrnautobahn Richtungsfahrbahn Spielfeld Abschnitt Raach – Webling
Umfang der Baumaßnahmen	Galerie, bergmännischer Tunnel, Unterflurtrasse in offener Bauweise, Sanierung der Oströhre Bauvorhaben geteilt in zwei Baulose (Nord und Süd)
Tunnellänge	insgesamt rd 9,5 km
Vergabezeitpunkt	Juni 1999
Vergabesumme	insgesamt 78,63 Mill EUR *
Bauzeit	insgesamt rd 4 Jahre

* Betragsangaben im gegenständlichen Bericht ohne ausdrücklichen Zusatz verstehen sich ohne USt

Chronologie

Juni 1987	Verkehrsfreigabe der Plabutschunnel–Oströhre
Juli 1997	Übertragung der A 9 Pyhrnautobahn mit Fruchtgenussvertrag an die ASFINAG gemäß Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997, BGBl I Nr 113/1997
September 1997	Grundsatzvertrag ASFINAG – Land Steiermark: Aufgabenübertragung betreffend Bundesautobahnen (Bundesstraßen A) und Bundesschnellstraßen (Bundesstraßen S) sowie Durchführung der Planungsarbeiten für die Plabutschunnel–Weströhre durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung
August 1998	Ausschreibung der Materialverfuhr und –deponierung des Tunnelausbruchsmaterials (Materialausschreibung) der Plabutschunnel–Weströhre
Oktober 1998	Angebotseröffnung zur Materialausschreibung Ausschreibung der Tunnelbauarbeiten für die Plabutschunnel–Weströhre (Baulose Nord und Süd; Hauptausschreibung)
Jänner 1999	Vertrag ASFINAG – Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Durchführung der Ausschreibungen, Bauaufsicht und Abrechnungskontrolle durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung
Februar 1999	Angebotseröffnung zur Ausschreibung der Tunnelbauarbeiten (Hauptausschreibung)
März 1999	Widerruf der Materialausschreibung
April 1999	Vergabevorschlag durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung (an Bieter 5) Vorschlag der ASFINAG, die Zuschlagsfrist um vier Monate zu verlängern
Mai 1999	Ersuchen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung um dreimonatige Verlängerung der Zuschlagsfrist
Juni 1999	Sicherstellung der Finanzierung durch Einführung der LKW–Maut für den Plabutschunnel Zuschlag für die Tunnelbauarbeiten einschließlich Materialverfuhr und –deponierung (Haupt– und Materialausschreibung) für die Baulose Nord und Süd zum Preis von insgesamt 78,63 Mill EUR an Bieter 5 Eingabe des Bieters 1 bei der Bundesvergabe–Kontrollkommission zur Einleitung eines Schlichtungsverfahrens Verständigung der Bundesvergabe–Kontrollkommission, dass gemäß § 109 des Bundesvergabegesetzes 1997 kein Schlichtungsverfahren durchgeführt wird
Juli 1999	Baubeginn
August 1999	Antrag des Bieters 1 beim Bundesvergabeamt auf Feststellung einer rechtswidrigen Vergabe gemäß § 113 Abs 3 des Bundesvergabegesetzes 1997
September 1999	Vertrag ASFINAG – Amt der Steiermärkischen Landesregierung: Deckelung des Honorars für die Durchführung der Ausschreibungen, Bauaufsicht und Abrechnungskontrolle
November 1999	Beginn der Gebarungsüberprüfung durch den RH
Dezember 1999	Auftragsschreiben des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung an den tunnelbautechnischen Sachverständigen
Mai 2000	Bescheid des Bundesvergabeamts betreffend ein Nachprüfungsverfahren gemäß § 113 Abs 3 des Bundesvergabegesetzes Schlussbesprechung zur Gebarungsüberprüfung durch den RH
September 2000	Klage der baudurchführenden Arbeitsgemeinschaft beim Zivilgericht in Graz (0,70 Mill EUR; Baulos Nord)
Oktober 2000	Erster Teil der Prüfungsmitteilungen des RH
Jänner 2001	Zweiter Teil der Prüfungsmitteilungen des RH Beginn ergänzender Erhebungen durch den RH Klagsausdehnung der baudurchführenden Arbeitsgemeinschaft beim Zivilgericht auf 6,97 Mill EUR (Baulos Nord)

154

Februar 2001	Erster Teil der Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung zu den Prüfungsmitteilungen des RH
	Erster Teil der Stellungnahme der ASFINAG zu den Prüfungsmitteilungen des RH
März 2001	Erster Teil der Stellungnahme des BMVIT zu den Prüfungsmitteilungen des RH Ergänzende Schlussbesprechung zur Gebarungsüberprüfung durch den RH
April 2001	Tunneldurchschlag
Mai 2001	Dritter Teil der Prüfungsmitteilungen des RH
September 2001	Zweiter und dritter Teil der Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung zu den Prüfungsmitteilungen des RH Zweiter und dritter Teil der Stellungnahme der ASFINAG zu den Prüfungsmitteilungen des RH
Oktober 2001	Zweiter und dritter Teil der Stellungnahme des BMVIT zu den Prüfungsmitteilungen des RH
Februar 2002	Gegenäußerungen des RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte die Gebarung der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) und des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung im Zusammenhang mit der Errichtung der zweiten Röhre des Plabutschunnels (Weströhre). Die ASFINAG hatte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung im Rahmen eines Werkvertrages mit der gesamten Abwicklung des Bauvorhabens (Projektleitung, Planung, Ausschreibung, Vergabe und örtliche Bauaufsicht) beauftragt.

Der RH führte die Gebarungsüberprüfung von November 1999 bis Mai 2000 durch. Ergänzende Erhebungen des RH erfolgten noch vor dem Tunneldurchschlag zwischen Jänner und März 2001.

Im Oktober 2000 bzw Jänner und Mai 2001 leitete der RH seine in drei Teilen abgefassten Prüfungsmitteilungen der ASFINAG, dem Landeshauptmann von Steiermark und dem BMVIT zu. Der zweite und dritte Teil seiner Prüfungsmitteilungen wurden vom RH der Staatsanwaltschaft Graz auf deren Ersuchen ebenfalls zugeleitet.

Die ASFINAG und das Amt der Steiermärkischen Landesregierung nahmen zu den Prüfungsmitteilungen im Februar und September 2001, das BMVIT im März und Oktober 2001 Stellung. Gegenäußerungen des RH ergingen im Februar 2002 an die ASFINAG sowie den Landeshauptmann von Steiermark und wurden gleichzeitig dem BMVIT zur Kenntnisnahme zugeleitet.

Festgehalten wird, dass wegen des besonderen Charakters der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung (Prüfungsbeginn kurz nach Baubeginn, großer Prüfungsumfang, Länge der Baudauer usw) seitens der ASFINAG bzw auch zum Teil des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung eine Reihe von Feststellungen und Empfehlungen des RH bereits in der laufenden Abwicklung bzw Abrechnung umgesetzt werden konnten.

**Allgemeine
 Baubeschreibung**

- 2 Die Autobahnumfahrung von Graz führt auf der A 9 Pyhrnautobahn durch den Plabutschunnel, von dem zunächst die — 1987 dem Verkehr übergebene — Oströhre ausgebaut worden war.

Mit den — zwei Baulose mit einer Länge von insgesamt rd 9,5 km umfassenden — Bauarbeiten an der Weströhre des Plabutschunnels wurde im Juli 1999 begonnen. Als Gesamtbauzeit wurden einschließlich der in der Oströhre erforderlichen Sanierungsarbeiten rd vier Jahre veranschlagt.

Die Aufträge für beide Baulose vergab das Amt der Steiermärkischen Landesregierung gemeinsam im Juni 1999 an eine Bietergemeinschaft zum Preis von insgesamt 78,63 Mill EUR. Zu Jahresende 2001 waren 60,68 Mill EUR (rd 77 %) der Hauptauftragssumme abgerechnet.

Rund fünf Monate nach Baubeginn legte die beauftragte Arbeitsgemeinschaft für beide Baulose eine Mehrkostenforderung von 12,63 Mill EUR vor, die aber vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung als unbegründet abgewiesen wurde. Sie klagte nach rund einem Jahr Bauzeit eine Teilrechnungskorrektur der örtlichen Bauaufsicht im Baulos Nord bei Gericht (Beklagter ASFINAG) ein und dehnte in der Folge die Klage im bis März 2002 noch anhängigen Verfahren aus (Streitwert im März 2002 rd 6,97 Mill EUR).

Projektorganisation

- 3 Mit dem Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997, BGBl I Nr 113/1997, wurde der ASFINAG (als Bauherrn bzw Auftraggeber) auch der Bau der Weströhre des Plabutschunnels übertragen. Diese beauftragte im September 1997 das Amt der Steiermärkischen Landesregierung mit der Projektabwicklung.

Die Projektleitung und Projektsteuerung nahm die Fachabteilung 2a des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung wahr.

Die Planungsarbeiten und die Erstellung der Leistungsverzeichnisse übertrug das Amt der Steiermärkischen Landesregierung einer Salzburger Ziviltechniker-Gesellschaft. Es wirkte jedoch an der Gestaltung der Leistungsverzeichnisse mit.

Aufgrund der Ausschreibungsergebnisse wurde eine Arbeitsgemeinschaft als Auftragnehmer mit den Tunnelbauarbeiten beauftragt.

Die Bauherreninteressen im Rahmen der örtlichen Bauaufsicht (zB Qualitätskontrolle, Mengen- und Abrechnungskontrolle, Terminüberwachung) wurden vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung wahrgenommen.

Mit der begleitenden Kontrolle wurde eine Ziviltechniker-Arbeitsgemeinschaft von der ASFINAG direkt beauftragt. Die Ergebnisse der begleitenden Kontrolle wurden — zusammengefasst in Quartalsberichten — der ASFINAG und dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung übermittelt.

156

Im Rahmen des Bauvertrags war die Einsetzung eines tunnelbautechnischen Sachverständigen vorgesehen, dem es oblag, bei auftretenden tunnelbautechnischen Problemen das Einvernehmen zwischen dem Auftraggeber (ASFINAG, Amt der Steiermärkischen Landesregierung) und dem Auftragnehmer (bauausführende Arbeitsgemeinschaft) auf Basis des Bauvertrags herzustellen.

**Werkverträge
ASFINAG –
Amt der
Steiermärkischen
Landesregierung**

- 4.1 Aufgrund der Werkverträge vom September 1997 sowie Jänner 1999 wickelte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung das Projekt Plabutschtunnel–Weströhre (Planung, Ausschreibung, Vergabe, Bau-durchführung und –abrechnung) im Namen und auf Rechnung der ASFINAG ab.

Die ASFINAG wies bereits im Zuge der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle darauf hin, dass das Land Steiermark die Ausschreibungen und die Bauabwicklung völlig eigenverantwortlich für die ASFINAG durchzuführen gehabt habe. Sie sei daher nur im Außenverhältnis für Fehler des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung haftbar; im Innenverhältnis trage die Verantwortung das Land Steiermark. Es habe sich daher nicht um eine Überprüfung der ASFINAG, sondern der Tätigkeit des Landes Steiermark für die ASFINAG gehandelt.

- 4.2 Der RH stellte demgegenüber fest, dass er das gegenständliche Bauvorhaben im Rahmen seiner für die ASFINAG bestehenden Prüfungszuständigkeit überprüfte. Dabei berücksichtigte er auch das Vertragsverhältnis der ASFINAG zum Amt der Steiermärkischen Landesregierung und differenzierte dementsprechend seine Feststellungen hinsichtlich der jeweiligen Verantwortung.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG habe sie nach Kenntnis der Feststellungen des RH umgehend entsprechende Maßnahmen ergriffen.*

Planung

**Baugeologische
und geotechnische
Einschätzung**

- 5.1 Die baugeologischen Dokumentationen für den Sondierstollen und die Oströhre waren 1982 bzw 1985 von der Technischen Universität Graz verfasst worden.

Während beim Bau der Oströhre mehr als 60 % der Tunnellänge auf bautechnisch günstige Gebirgstypen entfielen, nahm der Planer diesen Anteil in der Ausschreibung der Weströhre nur mehr mit rd 38 % an. Die ausgeschriebene Verteilung der Vortriebsklassen (Einteilung der Ausbruchsarbeiten nach den erforderlichen bautechnischen Maßnahmen) wurde auf ungünstigere Ausbruchsverhältnisse als bei der Oströhre ausgelegt.

Die vorsichtige Schätzung wurde mit dem Verzicht auf umfassende zusätzliche Erkundungsmaßnahmen und dem Bestreben erklärt, die bei der Oströhre fallweise aufgetretenen Probleme durch kürzere Abschlagslängen (mittlere Ausbruchtiefen des in einem Arbeitstakt geschaffenen Hohlraumes) zu begrenzen.

Dies führte dazu, dass im Juni 1999 ein übergangener Bieter in seinem Antrag auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens bei der Bundesvergabe-Kontrollkommission den Vorwurf erhob, beim Bau der Weströhre wären Abrechnungsverschiebungen und — damit verbunden — Preisreduzierungen gegenüber dem ausgeschriebenen Leistungsinhalt zu erwarten.

- 5.2 Nach Ansicht des RH wurden die für den Bau der Weströhre vorgesehenen Abschlagslängen durch die vorsichtige Annahme der Vortriebsklassen in einem Ausmaß begrenzt, das den für die Weströhre prognostizierten Gebirgsverhältnissen und den aus dem Bau der Oströhre gewonnenen Erfahrungen widersprach.

Überdies vertrat der RH die Auffassung, dass die inhaltlichen Unterschiede zwischen der Ausschreibung für die Weströhre und der Ausführung der Oströhre mit den bauvertraglichen Vorkehrungen des Auftraggebers zur Abdeckung des von ihm zu tragenden Baugrundrisikos nicht begründet werden können.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung habe es die Planung und Ausschreibung nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen und damit eine namhafte, international tätige Ziviltechniker-Gesellschaft beauftragt. Die Zuordnung der Vortriebsklassen zu den Gebirgstypen wäre ausschließlich in deren Verantwortungsbereich gefallen.*

Nach Fertigstellung der Ausbruchsarbeiten wäre — bedingt durch günstigere Gebirgsverhältnisse — eine Reduktion der Kosten für Ausbruch und Stützung gegenüber der Ausschreibung um rd 10 % festgestellt worden.

- 5.4 Dem Hinweis des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung auf die Verantwortung der Ziviltechniker-Gesellschaft hielt der RH auch dessen eigene Verantwortung gegenüber der ASFINAG aus dem Werkvertrag entgegen.

Die vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung angeführte Kostenreduktion bestätigte die vom RH vertretene Ansicht einer zu vorsichtigen Annahme der Gebirgsverhältnisse.

Erwartete Wassererschwernisse

- 6.1 Die vor dem Bau des Sondierstollens für die Oströhre befürchteten hohen Wasserzutritte hatten sich bei dessen Errichtung nicht bestätigt. Bei der Ausschreibung der Oströhre waren bereits geringere Wasserzutritte berücksichtigt und diese in der Folge beim Bau noch unterschritten worden. Dennoch wurden in den Leistungsverzeichnissen zur Ausschreibung der Weströhre neuerlich Positionen zur Abdeckung umfangreicher Wassererschwernisse angesetzt.
- 6.2 Der RH beanstandete die überdurchschnittlich hoch angesetzten Sicherheitsaufschläge und empfahl, in Hinkunft die aus dem Bau benachbarter Tunnelröhren gewonnenen Erkenntnisse besser zu berücksichtigen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung wären die Ansätze für jeden Bieter nachvollziehbar und gleich gewesen.*

11/10/2000

158

- 6.4 Der RH betonte, dass Leistungen möglichst genau zu beschreiben sind, und wies darauf hin, dass einzelne Bieter aus der Ausführung der Oströhre über einen Informationsvorsprung verfügten. Aufgabe der Ausschreibung wäre unter anderem gewesen, diesen Nachteil für die Mitbewerber durch eine entsprechende Beschreibung im Leistungsverzeichnis möglichst zu vermeiden.

Ausbruchsarbeiten
und Bauzeit-
ermittlung

- 7.1 Im Rahmen des dem Bauvertrag zugrunde zu legenden Bauzeitmodells errechnete sich die angebotene Gesamtbauzeit für die Ausbruchsarbeiten aus angebotenen Leistungen in Verbindung mit dem Anteil der ausgeschriebenen Vortriebsklassen an der Gesamtlänge des Tunnels.

Darüber hinaus waren im Leistungsverzeichnis weitere Leistungsansätze (zB für allfällig erforderliche Erkundungsmaßnahmen) anzugeben, die aber nicht in das Bauzeitmodell und den Wettbewerb der Bieter eingebunden waren.

- 7.2 Der RH empfahl, in Hinkunft auf die Abfrage von lediglich informativen Leistungsansätzen zu verzichten, wenn diese weder in das Bauzeitmodell noch in den Wettbewerb der Bieter im Zusammenhang mit den zeitgebundenen Kosten eingebunden werden.

- 7.3 *Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung stimmte dem zu.*

Ausschreibung und Vergabe

Ausschreibungs-
verfahren

- 8.1 Die Ausschreibung für die Plabutschunnel–Weströhre erfolgte in zwei Stufen.

Im August 1998 wurden die Arbeiten für das Laden, Verführen und Dephonieren des Tunnelausbruchsmaterials — allerdings nur auf Österreich beschränkt — öffentlich ausgeschrieben (Materialausschreibung). Die im Oktober 1998 vorgenommene zugehörige Angebotseröffnung erfolgte noch vor der Ausschreibung der Tunnelbauarbeiten (Hauptausschreibung). Die Materialausschreibung wurde vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung rund einen Monat nach der Angebotseröffnung für die Hauptausschreibung (Tunnelbauarbeiten) widerrufen.

Die Unterlagen und Leistungsverzeichnisse für die Hauptausschreibung erstellte — federführend — das Amt der Steiermärkischen Landesregierung gemeinsam mit einer Ziviltechniker–Gesellschaft. Die Hauptausschreibung umfasste die Tunnelbauarbeiten im Rahmen der Baulose Nord und Süd. Die EU–weite Ausschreibung durch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung erfolgte im Oktober 1998, die Angebotseröffnung im Februar 1999.

Für das Baulos Nord reichte der aus dem erweiterten Bieterkreis der EU–weiten Ausschreibung stammende Bieter 1 mit 38,41 Mill EUR das billigste Angebot ein, für den Amtsentwurf des Bauloses Süd der Bieter 5 mit 41,44 Mill EUR. Letzterer bot zusätzlich insgesamt 14 Alternativen zum Angebot an, unter anderem eine Leistungserbringung beider Baulose und auch die Übernahme des gesamten Tunnelausbruchsmaterials sowie eine Verschiebung des Baubeginns um dreieinhalb Monate.

Ausschreibung und Vergabe**ASFINAG:
Plabutschunnel-Weströhre****159**

Im Juni 1999 erhielt der Bieter 5 den Zuschlag für beide Baulose sowie auch für die Übernahme des gesamten Tunnelausbruchsmaterials zum Preis von 78,63 Mill EUR. Die Differenz zur nächstgereichten Vergabevariante — der des Bieters 1 — betrug weniger als 2 % der Auftragssumme.

Der Bieter 1 legte daraufhin gegen die Zuschlagserteilung die entsprechenden Rechtsmittel bei der Bundesvergabe-Kontrollkommission bzw beim Bundesvergabeamt ein.

Im abschließenden Spruch stellte das Bundesvergabeamt fest, dass durch die bloße Auflistung der Zuschlagskriterien in den Ausschreibungsunterlagen das Gebot der nachvollziehbaren Ermittlung des Bestbieters verletzt worden sei und die Zuschlagserteilung dem Bundesvergabegesetz 1997 nicht entsprochen habe. Der vom Bieter 1 geforderte Schadenersatz wurde in der Folge außergerichtlich verglichen.

Mit seiner Vertretung im Verfahren vor dem Bundesvergabeamt beauftragte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung einen Rechtsanwalt, der sich bereits vorab als Anwalt des späteren Auftragnehmers deklariert hatte.

- 8.2 Der RH beanstandete die der Hauptausschreibung vorangegangene — lediglich auf Österreich beschränkte — Materialausschreibung. Die Entkoppelung der Ausschreibungszeitpunkte für die Materialausschreibung und die Hauptausschreibung (Ausführung der Tunnelbauarbeiten) stellte nach Ansicht des RH eine Begünstigung lokaler Anbieter und eine Einschränkung des Wettbewerbs dar.

Der RH hielt weiters die Einbeziehung der Angebotssummen der (aufgehobenen) Materialausschreibung in die Bestbieterermittlung bei der Ausschreibung der Tunnelbauarbeiten für problematisch. Er verwies dazu auf den kausalen Zusammenhang zur getroffenen Vergabeentscheidung. Seiner Ansicht nach hätte die Einräumung vergleichbarer Bedingungen für alle Bieter Einsparungen für den Auftraggeber erbringen können.

Im Zusammenhang mit dem Nachprüfungsverfahren durch das Bundesvergabeamt bemängelte der RH die Bestellung des Rechtsanwaltes trotz dessen Mitteilung, auch für den späteren Auftragnehmer tätig zu sein.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung habe es mit der vorgezogenen Ausschreibung die Sicherung der Materialdeponierung sowie eine Erweiterung des Bieterkreises angestrebt. Wegen der guten Verwertbarkeit des Ausbruchsmaterials und der damit erwarteten Angebotspreise habe es eine Unterschreitung der im Bundesvergabegesetz genannten Schwellenwerte erwartet und sei daher davon ausgegangen, dass eine EU-weite Ausschreibung nicht erforderlich wäre.*

Der beauftragte Bieter 5 habe in seinem Angebot zur Hauptausschreibung die Materialverfuhr und -deponierung ohne Kosten angeboten, so dass die wirtschaftlichste Lösung den Zuschlag erhalten habe.

Laut Stellungnahme der ASFINAG sei der vom Bieter 1 geforderte und schließlich im Vergleichswege geregelte Schadenersatz inzwischen von einer Versicherung refundiert worden.

Ausschreibung und Vergabe

160

- 8.4 Der RH vermochte das Argument des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, wonach die wirtschaftlichste Lösung den Zuschlag erhalten habe, nicht nachzuvollziehen, weil ein wesentlicher Teil der Leistungen nicht einem EU-weiten Wettbewerb unterworfen worden war.

Untrennbar miteinander verbundene Leistungen wären jedenfalls entsprechend dem Bundesvergabegesetz unter Beachtung des für die Gesamtleistung maßgebenden Schwellenwertes auszuschreiben.

Bieteranfragen

- 9.1 Die mit der Planung beauftragte Ziviltechniker-Gesellschaft leitete Bieteranfragen, die innerhalb der Angebotsfrist bei ihr eingegangen waren, dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung mit dem Ersuchen um Benachrichtigung der übrigen Bieter zu. Dieses übermittelte in der Folge eine so genannte Nachsendung zur Ausschreibung mit Berichtigungen und Ergänzungen der Ausschreibungsunterlagen an die Bieter.

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung informierte die Bieter jedoch nicht über alle von der Ziviltechniker-Gesellschaft vorgeschlagenen Berichtigungen, Erklärungen und Auslegungen des Ausschreibungstextes. Die Ziviltechniker-Gesellschaft informierte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung weiters, dass eine Consulting-Gesellschaft beabsichtigte, für einzelne Bieter eine so genannte Basiskalkulation zu erstellen.

- 9.2 Der RH beanstandete die unvollständige und zum Teil nicht eindeutige Information der Bieter.

Er vermisste weiters eine intensivere Befassung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung mit dem Umstand der Erstellung der erwähnten Basiskalkulation. Seiner Ansicht nach erleichtern derartige Kalkulationen Preisabsprachen zwischen den Bietern und sind nachteilig für den Wettbewerb sowie für die Interessen des Auftraggebers.

- 9.3 *Laut Stellungnahme hielt auch das Amt der Steiermärkischen Landesregierung die Erstellung einer Basiskalkulation für problematisch, sah sich jedoch außerstande, diesbezüglich einzugreifen.*

Die Widersprüche der Nachsendung seien mit einem ergänzenden Schreiben behoben worden.

- 9.4 Nach Ansicht des RH hätte der Auftraggeber den Bietern aus Wettbewerbsgründen eine eigene, unabhängige Preisermittlung vorzuschreiben und die Verwendung von Basiskalkulationen zu untersagen gehabt. Bei begründetem Verdacht auf nachteilige Auswirkungen auf das Preisgefüge wäre von den Möglichkeiten des Bundesvergabegesetzes (zB Ausscheiden des Angebotes, Aufhebung der Ausschreibung) Gebrauch zu machen.

Vertiefte
Angebotsprüfung

- 10.1 Laut Ausschreibungsbedingungen war ein Abgehen von kalkulatorischen Mindestkriterien bei den definierten wesentlichen Positionen des Leistungsverzeichnisses mit einem Ausscheiden des jeweiligen Angebotes bedroht; es sei denn, der Bieter begründete dies schlüssig bereits in seinem Angebot oder im Zuge nachfolgender Aufklärungsgespräche.

Ausschreibung und Vergabe**ASFINAG:
Plabutschunnel-Weströhre****161**

Die vertiefte Angebotsprüfung im Rahmen des gegenständlichen Ausschreibungsverfahrens umfasste die Angebote der Bieter 1 und 5.

Als Ergebnis der Aufklärungsgespräche vertrat das Amt der Steiermärkischen Landesregierung die Ansicht, dass die Detailkalkulation des Bieters 1 nicht nachvollziehbar und dessen Einheitspreise zum Teil Unterpreise wären. Die Detailkalkulation des Bieters 5 bezeichnete es hingegen als "sehr detailliert und daher schlüssig nachvollziehbar".

Demgegenüber stellte der RH fest, dass das Angebot des schließlich zum Zuge gekommenen Bieters 5 von den Vorgaben der ÖNORM B 2061 abwich. So wurden unter anderem die für die Betonierungsarbeiten benötigten Schalwägen in die Baustelleneinrichtung sowie — den Erklärungen des Bieters zufolge — die Lohnkosten für die Stützmaßnahmen in die Ausbruchpositionen eingerechnet. Auch die Gerätekosten zu den Bohrpositionen wurden unrichtig angesetzt.

- 10.2 Der RH beanstandete das Abgehen von den in den Vergabennormen vorgesehenen Kriterien zum Ausscheiden von Angeboten, die Hinnahme der im Widerspruch zur ÖNORM B 2061 stehenden Kalkulationsmethode und das Fehlen von Aussagen in den Prüfberichten des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung zu den dargestellten spekulativen Preisansätzen.

Der RH empfahl, bei der Angebotsprüfung die Ausscheidungskriterien und Formalerfordernisse zu beachten und dabei auch Spekulationsansätze zu beurteilen.

- 10.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung sei von den Normen nicht abgewichen worden. Die vom späteren Auftragnehmer gewählte Kalkulationsmethode werde bei zahlreichen Tunnelbauvorhaben in Österreich angewandt.*

Demgegenüber teilte die ASFINAG mit, umgebend Anweisungen an ihre Werkvertragsnehmer im Zusammenhang mit der Durchführung der Angebotsprüfung getroffen zu haben.

- 10.4 Der RH hielt dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung gegenüber fest, dass mehrfach festgestellte Verstöße gegen Vergabegrundsätze und Ausschreibungsbedingungen nicht Anlass dafür sein sollten, von den Ausschreibungsbedingungen abzugehen.

Zuschlagserteilung

- 11.1 Die begleitende Kontrolle stimmte dem Vergabevorschlag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (Zuschlag an Bieter 5) unter der Voraussetzung zu, dass eine zusätzliche Analyse der beiden erstgereihten Angebote deren Stabilität bestätige. Sie merkte weiters an, dass die finanziellen Auswirkungen einer vom Bieter 5 als Alternative angebotenen Verschiebung des Baubeginns um dreieinhalb Monate alleine durch die ASFINAG bewertet werden könne.

Ausschreibung und Vergabe

162

Bei der Beurteilung des vom erstgereihten Bieter 5 für diese Alternative angebotenen zusätzlichen Preisnachlasses in Höhe von 0,44 Mill EUR wurde weder vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung noch von der begleitenden Kontrolle berücksichtigt, dass dieser in seinem Hauptangebot die ausgeschriebene Bauzeit für das Baulos Süd insgesamt um vier Kalendermonate verkürzt angeboten hatte.

Da im April 1999 die gesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung einer (österreichweiten) LKW-Maut noch nicht bestanden, erwog die ASFINAG eine Verschiebung der Vergabe. Auf Ersuchen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung stimmten der erst- sowie der zweitgereichte Bieter (Bieter 5 und 1) einer dreimonatigen Verlängerung der Angebotsbindung (bis Ende August 1999) zu.

Nach Klärung der Finanzierung der Weströhre im Juni 1999 äußerte sich der zweitgereichte Bieter (Bieter 1) dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung gegenüber überrascht, nicht für die Beauftragung vorgesehen zu sein. Am darauf folgenden Tag wurde der Schlussbrief vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung und vom erstgereihten Bieter unterzeichnet und damit der Zuschlag an den Bieter 5 erteilt. Erst jetzt übersandte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung der begleitenden Kontrolle die von ihr geforderte Analyse über die Stabilität beider Angebote.

Der zwei Tage später bei der Bundes-Vergabekontrollkommission vom zweitgereihten Bieter eingebrachte Antrag auf Einleitung eines Schlichtungsverfahrens wurde abgewiesen.

- 11.2 Der RH beanstandete die vor dem Vorliegen einer schriftlichen Zustimmung durch die begleitende Kontrolle erfolgte Auftragsvergabe.

Er hielt weiters die tatsächliche Verlängerung der Zuschlagsfrist um drei Monate im Zusammenhang mit der Nichtannahme des bei Verschiebung des Baubeginns um dreieinhalb Monate angebotenen Preisnachlasses für widersprüchlich.

- 11.3 *Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung verantwortete sich dahingehend, dass ihm die Einschätzung der begleitenden Kontrolle mündlich vorab bekannt gegeben worden sei. Die Nichtannahme des bei späterem Baubeginn gewährten Preisnachlasses rechtfertigte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung unter anderem mit dem Hinweis auf mögliche volkswirtschaftliche Schäden bei späterer Inbetriebnahme der Tunnelröhre.*

Die ASFINAG stellte dazu fest, dass sie weder vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung noch von der begleitenden Kontrolle über die angebotene verkürzte Bauzeit informiert worden sei und diese daher in ihre Entscheidung nicht habe miteinbeziehen können.

- 11.4 Der RH betonte die Notwendigkeit einer geordneten schriftlichen Erledigung der Zustimmungsvorgänge.

Hinsichtlich der ins Treffen geführten volkswirtschaftlichen Auswirkungen verwies der RH auf die im Zusammenhang mit der tatsächlich erfolgten Verlängerung der Zuschlagsfrist entstandene vergleichbare Verzögerung.

Bauabwicklung und Abrechnung

Regelungen des
Bauvertrages

- 12 Mit den Regelungen des Bauvertrages sorgte der Auftraggeber dafür vor, die technische Flexibilität der "Neuen Österreichischen Tunnelbauweise (NÖT)" auch auf einer fairen wirtschaftlichen Basis umsetzen zu können. Die Bieter hatten im Rahmen ihrer Preisbildung für die ausgeschriebenen Ausbruchpositionen die gesamte Bandbreite der beschriebenen Leistungsinhalte zu berücksichtigen.

Aufgabe der von Bediensteten des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung wahrgenommenen örtlichen Bauaufsicht war es, gemeinsam mit dem Auftragnehmer die Abschlagslängen sowie Art und Umfang der Stützmaßnahmen für die jeweils anstehenden Ausbruchbereiche im Wege der so genannten Ausbaufestlegungen zu bestimmen.

Diese Einteilung der Ausbruchsarbeiten nach den erforderlichen bautechnischen Maßnahmen in Vortriebsklassen wurde — gemäß Bauvertrag — der Abrechnung zugrunde gelegt. Sie beeinflusste nicht nur die Vergütung der Ausbruchpositionen, sondern unter anderem auch jene der zeitgebundenen Kosten.

Ausbruchsarbeiten

- 13.1 Obwohl die Gebirgsverhältnisse bei der zu errichtenden Weströhre ähnlich denen der bereits bestehenden Oströhre waren, erfolgte bei den am Beginn der Bauarbeiten ausgebrochenen Tunnelabschnitten eine für das Abrechnungsergebnis deutlich ungünstigere Einstufung in teurere Vortriebsklassen mit vergleichsweise kurzen Abschlagslängen.

Die örtliche Bauaufsicht nutzte die gemäß Bauvertrag mögliche Bandbreite der Abschlagslängen innerhalb dieser Vortriebsklassen kaum aus, sondern stimmte demgegenüber Festlegungen zu, die nahe an der Obergrenze der Bandbreite lagen.

Am Beispiel mehrerer Ausbaufestlegungen zeigte sich weiters, dass die von der örtlichen Bauaufsicht mitbestimmten Stützmaßnahmen für die Ausführung deutlich von den Planungsvorgaben abwichen. Ausgedehnte Bereiche der zu Beginn der Vortriebsarbeiten ausgebrochenen Tunnelabschnitte wurden in eine teure Vortriebsklasse eingestuft und unter Einsatz umfangreicher Stützmaßnahmen errichtet, obwohl günstiges Gebirgsverhalten dokumentiert wurde.

Im Zuge der weiteren Bauabwicklung verringerte sich der Anteil an teuren Vortriebsklassen bis zur Fertigstellung der Ausbruchsarbeiten.

- 13.2 Nach Ansicht des RH stand zu Beginn der Vortriebsarbeiten die von der örtlichen Bauaufsicht mitbestimmte Festlegung der Abschlagslängen und Stützmaßnahmen teilweise im Widerspruch zu den dokumentierten tatsächlichen Gebirgsverhältnissen und zu den Erfahrungen aus dem Bau der Oströhre.

Eine — gegenüber der Oströhre — bereichsweise auf die Hälfte verkürzte Abschlagslänge und zusätzlich massiver Einsatz von Stützmaßnahmen vermittelten den Eindruck, die Weströhre wäre in einem grundlegend "anderen Gebirge" aufzufahren gewesen als die Oströhre. Die geologische Dokumentation bestätigte aber, dass dies nicht der Fall war.

Bauabwicklung und Abrechnung

164

Die örtliche Bauaufsicht nahm nach Auffassung des RH die Interessen des Auftraggebers nur unzureichend wahr, indem sie in den ersten Gebirgsbereichen die im Bauvertrag vorgesehenen Möglichkeiten zur flexiblen Anpassung der Bauweise an die Erfordernisse des angetroffenen Gebirges nicht entsprechend nutzte und vom ausgeschriebenen Konzept für die Stützmaßnahmen abwich.

Gegenüber den tatsächlich abgerechneten Kosten hätte eine effiziente Wahrnehmung der Auftraggeberinteressen durch die örtliche Bauaufsicht bereichsweise ein Einsparungspotenzial je Laufmeter Tunnellänge von 435 EUR bzw rd 20 % ermöglicht.

Der RH empfahl dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung und der ASFINAG, künftig auch den Planer — wegen seiner Kenntnis des Projekts und allfälliger Vertragsschwächen sowie aus Haftungsgründen — in die Bauabwicklung einzubinden.

13.3 *Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung vertrat die Auffassung, ein Vergleich der beiden Tunnelröhren wäre wegen des Einflusses unterschiedlicher Randbedingungen nicht möglich und bezweifelte das vom RH angegebene Einsparungspotenzial.*

13.4 Der RH hielt dem entgegen, er habe bei seiner Einschätzung die Randbedingungen berücksichtigt. Er betonte, dass die festgestellten bautechnischen Abweichungen wesentlich umfangreicher waren, als dies mit den dokumentierten Unterschieden der Gebirgsverhältnisse begründet werden könnte. Anhand eines konkreten Beispiels unterstrich er die Richtigkeit der Höhe des von ihm errechneten Einsparungspotenzials.

Mehrkostenforderung 14.1 Anfang Dezember 1999, somit bereits zwei Monate nach Beginn der Ausbruchsarbeiten, machte der Auftragnehmer für das Baulos Süd dem Grunde nach seinen Anspruch auf Preisänderungen sowie Preise für zusätzliche und/oder geänderte Leistungen und Bauzeitverlängerungen geltend. Er begründete dies mit auftretenden Erschwernissen, Behinderungen und Produktivitätseinbußen bei der Leistungserbringung.

Als Ursache für die Abweichungen verwies er auf zusätzliche, jedoch in den so genannten Zykluszeitentabellen der Ausschreibungsunterlagen für einzelne Vortriebsklassen nicht angegebene Sicherungselemente. Gleichzeitig forderte er die örtliche Bauaufsicht ultimatив zur Zustimmung für die Weiterarbeit auf.

Die örtliche Bauaufsicht verweigerte aus formellen Gründen die Zustimmung und wies den Auftragnehmer darauf hin, im Streitfall zur Einstellung seiner Leistungen nicht berechtigt zu sein. Mitte Dezember 1999 dehnte der Auftragnehmer die Mehrkostenforderung auf das Baulos Nord aus und übermittelte dem Amt der Steiermärkischen Landesregierung adaptierte Zykluszeitentabellen sowie daraus resultierende Kostenaufstellungen. Insgesamt machte er für beide Baulose Mehrkosten von 12,63 Mill EUR geltend.

Bauabwicklung und Abrechnung**ASFINAG:
Plabutschtunnel-Weströhre****165**

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wies die Mehrkostenforderung nach Abstimmung mit der ASFINAG und der begleitenden Kontrolle zurück.

Im darauf folgenden Schriftverkehr behauptete der Auftragnehmer, durch Fehler in den Zykluszeitentabellen bei der Preisbildung geradezu in Irrtum geführt worden zu sein. Dies hätte bei sämtlichen Preisen für die betroffenen Vortriebsklassen seines Angebots zu einer falschen Ermittlung geführt.

Die ASFINAG ersuchte daraufhin das Amt der Steiermärkischen Landesregierung, den Planer formell davon in Kenntnis zu setzen, sich für den Fall einer erfolgreichen gerichtlichen Durchsetzung der Auftragnehmerforderung bei ihm regressieren zu wollen.

Seine im September 2000 eingebrachte, vorerst nur das Baulos Nord betreffende Klage über 0,70 Mill EUR dehnte der Auftragnehmer im Jänner 2001 im Zusammenhang mit den Zykluszeitentabellen auf insgesamt 6,97 Mill EUR aus.

- 14.2 Der RH hielt die Mehrkostenforderung des Auftragnehmers sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach für unberechtigt, weil einerseits die in den Ausschreibungsunterlagen vorgegebenen Zykluszeitentabellen seiner Ansicht nach nicht als Grundlage für die Ermittlung der Ausbruchpreise bewertet werden konnten und andererseits die Rechenansätze der vom Auftragnehmer begehrten Mehrkosten unplausibel waren.

Der RH wies darauf hin, dass — gemäß Detailkalkulation und auch nach Auskunft des Auftragnehmers beim Bietergespräch — dieser beispielsweise die Lohnanteile der Stützmaßnahmen in den Ausbruchpositionen berücksichtigt hatte. Fehler bei der vom Auftragnehmer — abweichend von den Vorgaben und auf eigenes Risiko — gewählten Preisbildung waren aber nicht dem Auftraggeber anzulasten; sie hätten bei deren Erkennen im Zuge der Angebotsprüfung zum Ausscheiden des Angebots führen können.

Angesichts der offensichtlich umfassenden Differenzen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer wird eine endgültige Beurteilung des Abrechnungsergebnisses einschließlich einer Würdigung der Verantwortung für allfällig verbleibende Mehrkosten erst nach Beendigung des gerichtsanhängigen Verfahrens und nach Fertigstellung der Schlussabrechnung möglich sein.

**Ausbruch unter
Rohrschirmen**

- 15.1 Zur Vergütung der Arbeiten für die Herstellung von Rohrschirmen (Sonderbaumaßnahme zur Herstellung einer vorauseilenden Sicherung der Ausbruchsbereiche) enthielten die Leistungsverzeichnisse beider Baulose Leistungspositionen und sahen auch eine Position für die zugehörigen zeitgebundenen Kosten vor.

Die gesamte Länge des Tunnels wurde in der Ausschreibung in definierte Vortriebsklassen aufgeteilt. Diese waren damit auch für die Einteilung der Ausbruchsarbeiten unterhalb von Rohrschirmen vorgesehen.

Bauabwicklung und Abrechnung

166

Im Zuge der Bauabwicklung wurden deutlich mehr Rohrschirme eingesetzt als in der Ausschreibung vorgesehen. Die Festlegung der entsprechenden Bereiche erfolgte durch die örtliche Bauaufsicht mit dem Auftragnehmer unter teilweiser Beteiligung des Planers, der begleitenden Kontrolle und des erst Ende Dezember 1999 beauftragten tunnelbautechnischen Sachverständigen.

Für den Ausbruch des Tunnels — auch in den durch Rohrschirme gesicherten Bereichen — wurde die Vortriebsklasse einvernehmlich mit dem Auftragnehmer festgelegt und mit den entsprechenden vertraglich vorgesehenen Positionen abgerechnet. Diese Ausbruchsarbeiten wurden im Baulos Süd im November 1999 und im Baulos Nord im Jänner 2000 abgeschlossen.

Im Juli 2000 legte der Auftragnehmer für beide Baulose ein Zusatzangebot für die gegenständlichen Ausbruchsleistungen vor und begründete seine Forderung mit — seiner Ansicht nach — fehlenden Positionen in den Leistungsverzeichnissen.

Die örtliche Bauaufsicht entwickelte demgegenüber ein Vergleichsmodell zur Vergütung, das jedoch vom Auftragnehmer in der Folge abgelehnt wurde. Die begleitende Kontrolle hielt die Zusatzforderung des Auftragnehmers für unberechtigt. Die von der örtlichen Bauaufsicht aus den Teilrechnungen zur Gänze gestrichene Forderung wurde vom Auftragnehmer im September 2000 eingeklagt.

- 15.2 Der RH zeigte auf, dass die örtliche Bauaufsicht bei der Festlegung der Rohrschirme keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche zur Optimierung der Vortriebsmethode im Rahmen der breiten Palette des Bauvertrages angestellt hatte. Er beanstandete die späte Beauftragung und unzureichende Einbindung des tunnelbautechnischen Sachverständigen.

Der RH wies darauf hin, dass jede andere Vergütung als jene über die in der laufenden Abrechnung zugrunde gelegte und in den Ausbaufestlegungen dokumentierte Vortriebsklasse nicht nur aus inhaltlichen, sondern auch aus formalen Gründen abzulehnen war, weil der Auftragnehmer seiner Mitteilungsverpflichtung in keiner Weise nachkam. Erst mehrere Monate nach Fertigstellung und Abrechnung der Leistung führte der Auftragnehmer einseitig ins Treffen, dass die erbrachte und bereits abgerechnete Leistung von der im Leistungsverzeichnis enthaltenen abgewichen wäre.

Der RH beurteilte weiters den von der örtlichen Bauaufsicht ausgearbeiteten Vergleichsvorschlag wegen der zugrunde gelegten unrealistischen Leistungsansätze des Auftragnehmers und der örtlichen Bauaufsicht kritisch.

- Abrechnung der zeit- 16.1 Der Auftragnehmer machte im März 2000 in seinen Teilrechnungen zeit- gebundenen Kosten gebundene Kosten für die Ausbruchsarbeiten sowie weitere zeitgebundene Kosten — auf Basis von nicht dem Wettbewerb unterworfenen Eintragungen in der Bietererklärung — geltend.

Bauabwicklung und Abrechnung**ASFINAG:
Plabutschtunnel-Weströhre****167**

Die örtliche Bauaufsicht übernahm im Zuge ihrer Rechnungsprüfung diese Ansätze — im Zusammenhang mit der Herstellung von Rohrschirmen und des Ausbruchs darunter — zur Gänze, jene für die Erkundungsbohrungen zur Hälfte (insgesamt 2,77 Mill EUR). Die für einen Stillstand der Vortriebsmannschaft vorgesehene Leistungsposition verrechnete der Auftraggeber wegen der hierfür nicht erfüllten Voraussetzungen nicht.

Ab Februar 2000 begann der Auftragnehmer — entgegen der Auffassung der örtlichen Bauaufsicht — mit Erkundungsbohrungen. Er interpretierte den Bauvertrag derart, dass in Karstbereichen eine Vorauserkundung obligatorisch sei und der Auftraggeber im Anlassfall eine Ausführung nicht ablehnen, sondern lediglich die Art der Erkundungsbohrung wählen könne. Die örtliche Bauaufsicht ordnete daraufhin obligatorisch Erkundungsbohrungen für weite Teile des noch aufzufahrenden Tunnels wegen prognostizierter Karstgefährdung an.

- 16.2 Der RH beanstandete die von der örtlichen Bauaufsicht vorgenommene Vergütung der zeitgebundenen Kostenansätze für den Ausbruch unter dem Rohrschirm sowie für die Bohrungen in Höhe von 2,77 Mill EUR, weil deren Abgeltung im Bauvertrag in anderer Form geregelt war.

Die generelle Anordnung von routinemäßig durchzuführenden Erkundungsbohrungen schien dem RH weder notwendig noch zweckmäßig. Er vertrat dazu die Auffassung, derartige Erkundungsmaßnahmen wären jeweils auf die örtlichen Gegebenheiten abzustimmen, um eine Optimierung der Kosten zu erreichen.

- 16.3 *Die ASFINAG informierte den RH über die mit dem nachträglichen Einbehalt der zeitgebundenen Kosten begründete Klage des Auftragnehmers mit einem Streitwert von 0,70 Mill EUR.*

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung nahm hiezu aufgrund der Streitabhängigkeit nicht Stellung.

Im Jänner 2001 berichtete die ASFINAG von der erfolgten Klagsausdehnung auf einen Betrag von 6,97 Mill EUR.

Vorfinanzierung

- 17.1 Von den für die "Baustelleneinrichtung Ober-, Untertage" pauschal angebotenen Kosten entfiel ein Anteil von 1,34 Mill EUR auf die für das Betonieren des Innenringes benötigten Schalwägen. Bereits vor dem Einsatz der Schalwägen erfolgte die Vergütung dafür vorgesehener Kostenanteile im Wege der von der örtlichen Bauaufsicht anerkannten Teilrechnungen.
- 17.2 Der RH beanstandete, dass die örtliche Bauaufsicht mit der erfolgten Vergütung dem Auftragnehmer noch nicht entstandene Kosten vorfinanzierte und damit ein vorhandenes Einsparungspotenzial nicht nutzte.
- 17.3 *Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wies in seiner Stellungnahme auf mittlerweile vorgenommene Abzüge und die noch gerichtsanhängige Auseinandersetzung mit dem Auftragnehmer hin. Es beabsichtige weiters, nach Abschluss der gerichtlichen Auseinandersetzung dem Auftragnehmer auch Abzüge für Zinsenvorteile aus der erfolgten Vorfinanzierung in Rechnung stellen zu wollen.*

Bauabwicklung und Abrechnung

168

- Verformungsreserve
- 18.1 Das jeweils vor Beginn der örtlichen Ausbruchsarbeiten von der Bauaufsicht definierte Übermaß (Vergrößerung des Ausbruchsquerschnitts als Reserve zur Berücksichtigung der prognostizierten Verformung des Gebirges) wurde zum Teil größer als in der Ausschreibung vorgesehen festgelegt. Eine ausreichende Anpassung des festgelegten Übermaßes an die tatsächlichen Verformungen unterblieb, so dass bereichsweise ein Mehrfaches der erforderlichen Verformungsreserve angeordnet wurde. Dies verursachte Mehrkosten im Zusammenhang mit der Vergütung für den Ausbruch und die Betonverfüllung.
- 18.2 Der RH kritisierte das festgestellte Missverhältnis zwischen den tatsächlich aufgetretenen Gebirgsverformungen und den für das Übermaß festgelegten Werten. Er bezifferte das von der örtlichen Bauaufsicht durch unzureichende Anpassung der Vorgaben nicht genutzte Einsparungspotenzial mit 0,07 Mill EUR.
- 18.3 *Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung bestätigte in seiner Stellungnahme, dass in Einzelbereichen ein größeres Übermaß ausgeführt worden war, wies aber auf die Problematik der vorab zu treffenden Festlegung hin. Überdies wären gegenüber den in der Ausschreibung angeführten Mengen Einsparungen erzielt worden.*
- 18.4 Der RH hielt fest, dass er in seiner Beurteilung die vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung angeführte Problematik bereits berücksichtigt hatte. Weiters stellte er fest, dass eine bloße Gegenüberstellung der ausgeschriebenen bzw. abgerechneten Mengen ohne Berücksichtigung der Randbedingungen (zB Mengenreserven, Verformungsverhalten) wenig Aussagekraft besitzt.
- Zusatzangebote
- 19.1 Laut 3. Quartalsbericht 2000 der örtlichen Bauaufsicht erteilte das Amt der Steiermärkischen Landesregierung als Auftraggeber zu den 20 Mehrkostenanmeldungen des Auftragnehmers — davon waren drei Gegenstand der vom ihm eingebrachten Klage — lediglich einen Zusatzauftrag. Neben dem erteilten Zusatzauftrag waren bereits Forderungen aus fünf weiteren Zusatzangeboten in Höhe von insgesamt 0,60 Mill EUR bezahlt worden. Für die übrigen Mehrkostenanmeldungen lagen zum Großteil noch keine Zusatzangebote des Auftragnehmers vor.
- 19.2 Der RH empfahl eine zeitnahe Prüfung und Erledigung von Mehrkostenforderungen, wodurch sich allfällige, durch konkludente Fehlhandlungen oder Unterlassungen resultierende Problembereiche vermeiden ließen.
- Er empfahl, auf eine stärkere Vertretung der Interessen des Auftraggebers durch die örtliche Bauaufsicht hinzuwirken, insbesondere bei der Auslegung des Bauvertrages, der Zuordnung von Leistungen zu den entsprechenden Leistungsverzeichnis-Positionen, der Rechnungsprüfung und der Vornahme von Rechnungskürzungen.
- 19.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung wäre der Rückstand bei der Behandlung der Zusatzangebote auf seine zusätzlichen Belastungen einerseits durch Vertragsstreitigkeiten sowie andererseits durch die Gebärungsüberprüfung des RH zurückzuführen gewesen.*

Bauabwicklung und Abrechnung**ASFINAG:
Plabutschunnel-Weströhre****169**

Laut Mitteilung der ASFINAG habe sie die begleitende Kontrolle umgehend angewiesen, die Qualität und Zeitnähe der Baustellendokumentation und Nachtragsbehandlung verstärkt zu prüfen, um bei Mängeln lenkend einzugreifen zu können.

Laut Stellungnahme des BMVIT wären die bereits 1996 gemeinsam mit den Ämtern der Landesregierungen erarbeiteten Empfehlungen neuerlich nicht eingehalten worden. Es kündigte an, in Zusammenarbeit mit der ASFINAG entsprechende Anweisungen für die Durchführung der örtlichen Bauaufsichten zu erarbeiten.

- 19.4 Der RH vermochte die Begründung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung nicht anzuerkennen. Er betonte dazu, dass für die Wahrnehmung der übernommenen Aufgaben der gesamte Leistungsumfang einzuplanen war; somit auch die Beschäftigung mit Vertragsstreitigkeiten und eine allfällige Überprüfung durch den RH. Im übrigen bildeten Vertragsschwächen — welche wiederum im Verantwortungsbereich des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung lagen — einen Hauptgrund für diese Streitigkeiten.

Die von der ASFINAG und vom BMVIT angekündigten Lenkungsmaßnahmen nahm der RH zustimmend zur Kenntnis.

- Baugrubensicherung 20.1 Die gesamte Baugrubensicherung der offenen Bauweise im Baulos Süd war vom Auftragnehmer zum Preis von 0,43 Mill EUR angeboten worden. Im Oktober 2000 wurde in einer Baubesprechung eine mögliche Alternativausführung der Baugrubensicherung protokolliert. Eine Entscheidung darüber wurde nicht dokumentiert, die Baugrubensicherung jedoch dem Alternativvorschlag entsprechend ausgeführt.
- 20.2 Der RH kritisierte, dass die Projektänderung weder vom Auftragnehmer formell beantragt noch vom Auftraggeber genehmigt worden war. Da der Preis der ursprünglichen Mitbewerber für die angebotene Teilleistung etwa doppelt so hoch angesetzt worden war, erachtete der RH die Projektänderung für wettbewerbsverzerrend zum Vorteil des Auftragnehmers.
- 20.3 *Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung vertrat die Auffassung, es habe sich um keine Vertragsänderung, sondern um eine technische Variante gehandelt. Diese wäre gegenüber der Ausschreibung um 0,04 Mill EUR billiger abgerechnet worden.*
- 20.4 Nach Ansicht des RH wird die Begünstigung des Auftragnehmers nicht durch die Reduktion der Kosten kompensiert.
- Fotogrammetrisches Messsystem 21.1 Laut Leistungsverzeichnis war vorgesehen, die Tunneloberfläche — zusätzlich zu den üblichen Verformungsmessungen — jeweils nach Fertigstellung der einzelnen Arbeitsschritte durch Einsatz eines digitalisierten fotogrammetrischen Messsystems flächenhaft aufzunehmen. Die Kosten dieses zusätzlichen Messaufwandes betragen 0,70 Mill EUR und wurden von der ASFINAG übernommen.

Die flächenhafte Aufnahme sollte insbesondere die kontinuierliche Kontrolle der Stärke des zur Sicherung der Ausbruchflächen aufgetragenen Spritzbetons ermöglichen.

Bauabwicklung und Abrechnung

170

Ein halbes Jahr nach Baubeginn hatte die örtliche Bauaufsicht von der Fähigkeit des Systems, die Bauausführung begleitend überwachen und dadurch auf Mängel umgehend reagieren zu können, noch keinen Gebrauch gemacht. Erst auf Anforderung des RH erstellte sie beispielhaft entsprechende Auswertungen.

Dabei zeigte sich, dass bei rund einem Fünftel der ausgewerteten Querprofile die geforderte mittlere Spritzbetonstärke nicht erbracht worden war. Bei rd 40 % der gemessenen Flächen wurde das vertraglich geforderte Mindestmaß der Spritzbetonstärke nicht erreicht. Der geforderte Wert wurde teilweise sogar um mehr als die Hälfte unterschritten.

Eine Verifizierung der Messergebnisse des Systems durch — vom RH beauftragte — Sachverständige zeigte bei Berücksichtigung der Randbedingungen eine im Rahmen der Messgenauigkeit liegende Übereinstimmung mit Messungen an Bohrkernen.

Ab Oktober 2000 wurde in beiden Baulosen begonnen, die Spritzbetonstärken mit einfachen Bohrungen zu überprüfen. Die örtliche Bauaufsicht hielt fest, dass diese Bohrungen entgegen den fotogrammetrischen Messungen positive Ergebnisse aufwiesen und sah darin Schwierigkeiten für die abrechnungstechnische Umsetzung der Messergebnisse.

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung bestätigte der ASFINAG im Jänner 2001, dass die Durchführung und Kontrolle der Spritzbetonarbeiten vertragsgemäß erfolge, sich jedoch die Auswertung der fotogrammetrischen Messungen sehr zeitintensiv gestalte, weil hierfür noch keine Software vorhanden wäre.

21.2 Im Hinblick auf die zusätzlichen Möglichkeiten des fotogrammetrischen Messsystems

- zur Sicherstellung der geforderten Ausführungsqualität,
- zur Objektivierung der Abrechnung und
- zur Effizienzsteigerung der örtlichen Bauaufsicht bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Sinne der Interessen des Auftraggebers

erachtete der RH dessen Einsatz für grundsätzlich zweckmäßig. Er beanstandete jedoch die erst spät erfolgte Nutzung des Systems durch die örtliche Bauaufsicht.

Die von der örtlichen Bauaufsicht veranlasste Art der Bohrungen war weder für eine ordnungsgemäße Feststellung der Spritzbetonstärke geeignet, noch konnten diese mit den Ergebnissen des Messsystems unmittelbar in Relation gebracht werden.

Weiters beanstandete der RH, dass die Mitteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung an die ASFINAG, derzufolge die Durchführung und Kontrolle der Spritzbetonarbeiten vertragsgemäß erfolge, nicht dem Sachverhalt entsprach. Er merkte dazu an, dass sich bei einem Vergleich der von der örtlichen Bauaufsicht mittels Bohrungen kontrollierten Bereiche mit den vorhandenen fotogrammetrischen Aufnahmen umfassende Minderstärken zeigten.

Bauabwicklung und Abrechnung**ASFINAG:
Plabutschunnel–Weströhre****171**

Der RH empfahl, die Aufnahmen des Systems konsequent auszuwerten und die Ergebnisse zeitnah auch als Abnahme- und Steuerungsinstrument einzusetzen. Bei nachweisbarer nichtvertragsgemäßer Ausführung des Spritzbetons wären die Auswirkungen auf die Abrechnung bei allen betroffenen Positionen zu berücksichtigen.

- 21.3 *Laut Stellungnahme des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung könnten konventionelle Kontrollen der Spritzbetonstärke zu einem späteren Zeitpunkt zeitökonomischer durchgeführt werden. Es sagte aber eine zeitnahe Umsetzung der Auswertungen des Messsystems in Bezug auf die Minderstärken zu. Die vom RH vorgeschlagene Auswertung erfordere jedoch einen noch nicht absehbaren finanziellen Aufwand.*

Die ASFINAG teilte dem RH im März 2001 zur weiteren Vorgangsweise bei Spritzbeton–Minderstärken mit, dass die Empfehlungen des RH umgesetzt würden, wobei zur Beweissicherung exakt eingemessene Bohrkerne verwendet werden sollten.

Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung berichtete von der Durchführung der Bohrungen sowie der Ermittlung eines Rechnungsabzuges in Höhe von 0,93 Mill EUR und wies neuerlich auf Differenzen bei der Auswertung hin.

- 21.4 Der RH bewertete die angekündigten Maßnahmen der ASFINAG positiv. Ein direkter Vergleich der beiden Messmethoden führt jedoch — wie weitere Untersuchungen durch den Sachverständigen des RH zeigten — ohne weitere spezifische Untersuchungen naturgemäß zu Abweichungen. Diese Untersuchungen betrafen verschiedene technische und örtliche Randbedingungen, wie zB Messtoleranzen, Bohrrichtung, Bohrdurchmesser und Art der Messung für die mittlere Stärke des Bohrkerns.

**Sonstige
Feststellungen**

- 22 (1) Bei der Angebotseröffnung wurden — entgegen dem Bundesvergabegesetz — nur die Angebotsgesamtsummen verlesen, ohne in diesen Beiträgen enthaltene Preisnachlässe zu erwähnen.
- (2) Unlogische und fehlerhafte Abstufungen der Mengenangaben in den Leistungsverzeichnissen wurden vom Auftragnehmer für eine spekulative Preisbildung genutzt und vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung im Zuge der Angebotsprüfung nicht bewertet.
- (3) Während der Ausbruchsarbeiten wurden für Stützmaßnahmen in der Tunnelsohle nachträglich Regelungen zur Abrechnung von zeitgebundenen Kosten getroffen, die den Charakter einer bauvertraglich nicht vorgesehenen Vergütung an den Auftragnehmer hatten.

172Schluss-
bemerkungen

23 Zur Verwirklichung der Grundsätze eines freien und fairen Wettbewerbes, der auch von einer fairen Vertragsumsetzung geprägt wird, empfahl der RH zusammenfassend,

(1) in Hinkunft bei einer Ausschreibung untrennbar miteinander verbundener Leistungen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes im Zusammenhang mit dem für die Gesamtleistung maßgebenden Schwellenwert zu beachten,

(2) die aus dem Bau benachbarter Tunnelröhren gewonnenen Erkenntnisse besser zu berücksichtigen,

(3) in Hinkunft auf die Abfrage von lediglich informativen Leistungsansätzen zu verzichten,

(4) bei der Angebotsprüfung die Ausscheidungskriterien und Formalerfordernisse zu beachten und dabei auch Spekulationsansätze zu beurteilen,

(5) Mehrkostenforderungen zeitnah zu prüfen und zu erledigen,

(6) auf eine stärkere Vertretung der Interessen des Auftraggebers durch die örtliche Bauaufsicht hinzuwirken, insbesondere bei der Auslegung des Bauvertrages, der Zuordnung von Leistungen zu den entsprechenden Leistungsverzeichnis-Positionen, der Rechnungsprüfung und der Vornahme von Rechnungskürzungen,

(7) künftig auch den Planer — wegen seiner Kenntnis des Projekts und allfälliger Vertragsschwächen sowie aus Haftungsgründen — in die Bauabwicklung einzubinden sowie

(8) durchgeführte Kontrollmessungen konsequent auszuwerten und die Ergebnisse zeitnah auch als Abnahme- und Steuerungsinstrument einzusetzen sowie die Auswirkungen auf die Abrechnung bei allen betroffenen Positionen zu berücksichtigen.

Abschließend hielt der RH fest, dass eine endgültige Beurteilung des von den Projektbeteiligten erzielten Abrechnungsergebnisses einschließlich einer Würdigung der Verantwortung für verbleibende Mehrkosten — unter Berücksichtigung der grundlegenden Differenzen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer — erst nach Beendigung des gerichtsanhängigen Verfahrens und nach Fertigstellung der Schlussabrechnung möglich sein wird.

Bereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Prüfungsergebnisse

Ausgliederung des Bundeshochbaues – Bundesimmobiliengesellschaft mbH

Kurzfassung

Mit der 1992 erfolgten Gründung der Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) wurde das gesetzlich formulierte Ziel verfolgt, die Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes an die Gegebenheiten der Privatwirtschaft anzugleichen. Diese Zielsetzung sah der RH als weitgehend erreicht an. Bei den von der BIG durchgeführten, ihr im Planungsstadium übergebenen Bauvorhaben konnten Kostenreduktionen gegenüber den Schätzungen vor der Übergabe erreicht werden.

Eine bundesweit ganzheitliche Raumbewirtschaftung war noch immer nicht gegeben, zumal neben der BIG weiterhin Parallelstrukturen für gleichartige Tätigkeiten zuständig waren.

Zur Verstärkung einer effizienten Raumbewirtschaftung des Bundes wäre ein langfristiges Konzept zu erstellen, das die Gewinnoptimierung bei Verkäufen von Liegenschaften des Bundes ermöglichen sollte.

Unter Zugrundelegung der bisherigen Verkaufserfolge der an die BIG bzw ihre Tochtergesellschaft zur Verwertung übergebenen Wohnungen könnte bei Verkauf aller Wohnungen der vom Gesetzgeber erwartete Geschäftserfolg um bis zu 80 % überschritten werden.

Ein einheitliches Controlling-Konzept samt den daraus abgeleiteten Analysen und Maßnahmen lag nicht vor.

174

Kenndaten der Bundesimmobiliengesellschaft mbH						
Eigentümer	Bund					
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mit beschränkter Haftung und die Verfügung über bundeseigene Liegenschaften einschließlich Mietwohngebäuden (BIG–Gesetz), BGBl Nr 419/1992, Bundesimmobiliengesetz, BGBl I Nr 141/2000					
Stammkapital	von 1992 bis 1994: 3,63 Mill EUR; 1995: 4,36 Mill EUR; 1996: 5,81 Mill EUR; 1997: 6,54 Mill EUR; ab 1998: 7,27 Mill EUR					
Unternehmensgegenstand	Erwerb, Nutzung, Verwaltung und Veräußerung von Liegenschaften; Errichtung und Erhaltung von Bauten unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen Zwecke des Bundes; Gründung von Gesellschaften, auch zum Erwerb bundeseigener Mietwohngebäude und zu deren Verwertung — vorrangig durch Wohnungsverkäufe an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert.					
Projekte bis Ende 2000			Anzahl		Gesamtkosten in Mill EUR	
			fertiggestellt	71	634	
			in Ausführung	14	187	
			in Planung	28	414	
			in Vorbereitung	19	121	
			Instandhaltungsleistungen	–	180	
			Liegenschaftsankäufe	13	76	
Gebahrungsentwicklung	1992	1993	1994	1998	1999	2000
	in Mill EUR					
Bilanzsumme	3,63	88,61	176,24	1 350,72	1 386,10	2 021,21
Eigenkapital	3,62	3,89	10,15	29,44	51,18	35,17
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	– 0,02	13,63	41,00	17,50	17,97	16,20
Bilanzgewinn/–verlust	– 0,02	0,25	6,51	5,06	6,26	0,35
Sachanlagen (Buchwert)	–	26,62	88,46	911,70	983,62	1 638,21
Bauinvestitionen für Neubau	–	22,46	60,17	146,15	127,54	141,49
Bauinvestitionen für Erhaltung	–	14,24	17,80	36,92	43,17	45,78
Personalaufwand	–	1,15	1,58	2,39	2,40	2,84
			Anzahl			
Personalstand	–	24	25	35	38	45

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2001 die Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) zwecks Evaluierung der im Jahr 1992 erfolgten Ausgliederung. Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom Juni 2001 nahmen die Geschäftsführung der BIG im Juli und das BMWA im Oktober 2001 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2002.

Unternehmensziele

- 2.1 Das BIG–Gesetz schrieb der Gesellschaft als Unternehmensziele vor, die Bau– und Liegenschaftsverwaltung des Bundes sowie die Nutzung und Verwertung der ihr übertragenen Liegenschaften an die Gegebenheiten der Privatwirtschaft anzugleichen.

Unternehmungsziele

175

- 2.2 Wie der RH anlässlich seiner Gebarungüberprüfung zur Liegenschaftsverwaltung der BIG (NTB 1996 S. 45 f) festgestellt hatte, war die Hausverwaltung durch die BIG überwiegend effizienter als durch die damalige Bundesgebäudeverwaltung. Im Zuge der Gebarungüberprüfung des Bundeshochbaues zur Baukostenplanung und –kontrolle hatte der RH bereits 1997 bei den der BIG im Planungsstadium übergebenen Bauvorhaben beträchtliche Kostenreduktionen gegenüber den vor der Übergabe geschätzten Werten — durch Hinterfragung des Nutzerbedarfs und durch die Orientierung an Kostenkennwerten — festgestellt (TB 1997 S. 81 f).

Der RH sah die Zielsetzung der Angleichung der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes an die Gegebenheiten der Privatwirtschaft als erreicht. Den wiederholten Empfehlungen des RH, die Lebenszykluskosten der Bauvorhaben in die Bauplanung und Projektentscheidung aufzunehmen, kam die BIG bisher jedoch nicht nach.

**Bundesimmobilien-
gesetz**

- 3.1 Im Jahr 2000 erfolgte gemäß der Bundesministeriengesetz–Novelle 2000 die Übertragung militärischer Liegenschaften an das BMLV. Mit dem Bundesimmobiliengesetz, BGBl I Nr 141/2000, wurden ab 2001 die Bau- und Liegenschaftsverwaltung sowie die Verfügung über Bundesvermögen neu organisiert. Dabei verblieben nur taxativ aufgezählte historische Objekte in der Zuständigkeit des BMWA; der BIG wurden bzw werden die restlichen Liegenschaften des BMWA sowie die bereits im Fruchtgenussrecht der Gesellschaft befindlichen Liegenschaften in vier Tranchen bis 1. Jänner 2003 ins Eigentum übertragen, wofür die Gesellschaft ein Entgelt von 2 398 Mill EUR an den Bund zu entrichten hat.
- 3.2 Der RH sah im Bundesimmobiliengesetz die Fortsetzung der mit dem BIG–Gesetz im Jahr 1992 eingeleiteten Umstrukturierung des Bundeshochbaues. Damit wurden zum Teil langjährige Empfehlungen des RH zur Neuorganisation der Bundesgebäudeverwaltung sowie zum Facility Management des Bundes umgesetzt.

Allerdings war dadurch eine bundesweit ganzheitliche Raumbewirtschaftung noch immer nicht gegeben. Die vom RH im NTB 1996 S. 50 bemängelte Schaffung von Parallelstrukturen blieb bestehen, zumal neben der BIG weiterhin mehrere große Organisationseinheiten — zB BMWA bzw Burghauptmannschaft Österreich, BMA, ausgegliederte Verwaltungseinheiten — für gleichartige Tätigkeiten zuständig waren.

**Immobilienmanage-
mentgesellschaft
des Bundes mbH**

- 4.1 Gemäß dem Bundesimmobiliengesetz wurde mit 1. Jänner 2001 die Immobilienmanagementgesellschaft des Bundes mbH (IMB) als 100 %ige Tochter der BIG zur Fortführung der ehemaligen Bundesgebäudeverwaltung errichtet. Die IMB brachte aufgrund der gesetzlichen Regelungen über 800 Bedienstete in die Unternehmungsgruppe der BIG ein; sie hatte hauptsächlich die gesetzlich definierte Aufgabe, die Hausverwaltungs- und Baubetreuungsleistungen für die BIG zu marktkonformen Bedingungen zu erbringen. Für die Dauer von fünf Jahren war eine Verschränkung beider Gesellschaften durch einen Ergebnisabführungsvertrag vorzusehen. Die vertraglich festzulegende detaillierte Aufgabenverteilung zwischen der Muttergesellschaft BIG und deren Tochtergesellschaft IMB war zur Zeit der Überprüfung durch den RH in Ausarbeitung.

- 4.2 Die erwähnte detaillierte Aufgabenverteilung stellt eine entscheidende Grundlage zur Beurteilung der Frage dar, ob der Personalstand der IMB für die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben gegenüber vergleichbaren privatwirtschaftlichen Organisationen tatsächlich zu hoch ist, wie dies die BIG aus Benchmarkingdaten ermittelt hatte. Unabhängig davon gab der RH zu bedenken, dass die von der IMB für die BIG zu erbringenden Hausverwaltungs- und Baubetreuungsleistungen einen größeren Aufgabenbereich umfassten als jene privater Hausverwalter und Baubetreuer.

An- und Verkäufe von Liegenschaften

- 5.1 Der Geschäftsbereich An- und Verkäufe von Liegenschaften der BIG und deren Tochtergesellschaften zielte im Wesentlichen auf eine effizientere Nutzung und Verwertung der von der BIG erworbenen Liegenschaften sowie auf eine Angleichung an privatwirtschaftliche Gegebenheiten ab. Bis zum 31. Dezember 2000 kauften die BIG bzw ihre Tochtergesellschaft, die BIG-LiegenschaftsverwertungsgesmbH, Immobilien mit einem Gesamtwert von 76 Mill EUR an.
- 5.2 Der RH stellte bei den geprüften Ankäufen keine Abweichungen gegenüber den Unternehmungszielen fest. Er sah die vorrangigen Ziele der BIG, den Raumbedarf des Bundes bei Notwendigkeit auch durch Ankäufe von Immobilien zu decken, sowie die effizientere Verwertung von Immobilien, die nicht mehr für den Bundesbedarf benötigt wurden, als erfüllt an.

Nach Auffassung des RH gehörte der Geschäftsbereich An- und Verkäufe von Liegenschaften für Hoheitszwecke bisher nicht zum Kerngeschäft der BIG. Es sind jedoch Änderungen der Immobilienstruktur des Bundes und somit auch der BIG abzusehen. Der RH regte daher an, zur Verstärkung einer effizienten Raumbewirtschaftung des Bundes gemeinsam mit dem Eigentümervertreter und den Nutzerressorts ein langfristiges Konzept zu erstellen, das eine Gewinnoptimierung bei Verkäufen von Liegenschaften des Bundes ermöglichen soll.

- 5.3 *Das BMWA schloss sich den Ausführungen des RH grundsätzlich an. Ein längerfristiges Konzept für Liegenschaftsan- und -verkäufe setze jedoch längerfristige Entscheidungen über die künftigen Aufgaben und Organisationsstrukturen von Dienststellen des Bundes voraus.*

Verkauf von Wohnungen

- 6.1 Die BIG bzw die BIG-LiegenschaftsverwertungsgesmbH erwarben 1994 gemäß den gesetzlichen Vorgaben 3 353 Wohnliegenschaften mit einem überschlägigen Gesamtwert von 102 Mill EUR um einen Kaufpreis von 44 Mill EUR; ferner kauften sie 1999 weitere 1 300 Wohnungen um einen Kaufpreis von 25 Mill EUR.

Bis zum Jahresende 2000 konnten aus der ersten Tranche 2 210 Wohnungen mit einem Gesamterlös von 95 Mill EUR und aus der zweiten Tranche 250 Wohnungen mit einem Gesamterlös von 7 Mill EUR verkauft werden.

- 6.2 Die bisherigen Verkaufserfolge ergaben — linear auf das gesamte zur Verwertung übergebene Liegenschaftsvolumen hochgerechnet — für die erste Tranche einen Wert von 145 Mill EUR und für die zweite Tranche von 37 Mill EUR. Insgesamt könnte der Bund damit — vorbehaltlich des Umstands, dass zuerst die lukrativen Wohnungen verkauft wurden und es

zunehmend schwieriger wird, entsprechende Erlöse mit dem Restbestand zu erzielen — rd 182 Mill EUR aus dem Verkauf der Wohnungen erzielen und den vom Gesetzgeber erwarteten Gesamtwert von 102 Mill EUR um bis zu 80 % überschreiten.

Controlling

- 7.1 Die Aufgaben des unternehmensinternen Controlling nahmen teilweise ein direkt der Geschäftsführung unterstellter Controller sowie die Abteilung Rechnungswesen wahr. Ein einheitliches Controlling-Konzept lag ebensowenig vor wie ein Vergleich der Prognosen mit den tatsächlichen Ergebnissen samt den daraus abgeleiteten Analysen und Maßnahmen.
- 7.2 Der RH regte an, die notwendigen Informationsgrundlagen zur Regelung und Steuerung der Unternehmungsprozesse zu erstellen.
- 7.3 *Die Geschäftsführung der BIG sagte zu, den durch das Bundesimmobiliengesetz geänderten Rahmenbedingungen mit einer Anpassung der Controlling-Konzeption Rechnung zu tragen.*

Quartalsberichte

- 8.1 Seit 1994 bestand im BMWA ein System des Beteiligungscontrolling, das Bewertungen der von der BIG übergebenen Jahresvoranschläge und Jahresabschlüsse erstellte. Die Vorlage weitergehender Quartalsberichte — gemäß den seit Oktober 1997 geltenden einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über Gesellschaften mit beschränkter Haftung — mahnte das BMWA erst im Jänner 2001 bei der BIG ein.
- 8.2 Der RH empfahl die ehestmögliche Vorlage der Quartalsberichte.
- 8.3 *Im Dezember 2001 legte das BMWA dem RH den inzwischen dritten Quartalsbericht mit der Darstellung der Geschäfte der BIG, Quartalsbilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen, Geldflussrechnungen und einem verfeinerten Kennzahlensystem vor.*

Zusammenfassende Beurteilung

- 9 Der RH bewertete die mit dem BIG-Gesetz verbundenen Zielsetzungen als erreicht bzw als in zeitadäquater Umsetzung begriffen. Soweit die BIG nicht an Vorgaben gebunden war — wie die Bindung an das Bundesvergabegesetz oder die Mietenverrechnung —, konnte sie das im BIG-Gesetz formulierte Ziel der Angleichung der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes an die Gegebenheiten der Privatwirtschaft weitgehend erreichen.

Die mit dem Bundesimmobiliengesetz erfolgte Erweiterung des Geschäftsumfanges der BIG erachtete der RH im Hinblick auf die positive Entwicklung der Gesellschaft als folgerichtige Umsetzung der ursprünglichen Intention des BIG-Gesetzes, den Bundeshochbau und die Liegenschaftsverwaltung gesamtheitlich auszugliedern. Allerdings erachtete der RH weiterhin bestehende Parallelstrukturen zur Erfüllung gleicher Aufgaben für unzumutbar.

Weiters war zur Zeit der Gebarungüberprüfung aufgrund der von der BIG getroffenen Organisationsanpassungen an den neuen Geschäftsumfang nicht abschätzbar, ob die BIG auch künftig die Aufgaben in gleicher Qualität — trotz Vervielfachung des Liegenschafts- und Bauvolumens — erfüllen kann.

178Schluss-
bemerkungen

10 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Bundesimmobiliengesellschaft mbH hervor:

(1) Zur Verstärkung einer effizienten Raumbewirtschaftung des Bundes wäre gemeinsam mit dem Eigentümervertreter und den Nutzerressorts ein langfristiges Konzept zu erstellen, das eine Gewinnoptimierung bei Verkäufen von Liegenschaften des Bundes ermöglichen soll.

(2) Ein einheitliches Controlling-Konzept sowie Vergleiche der Prognosen mit den tatsächlichen Ergebnissen wären zu erstellen.

Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG: Betriebliche Altersvorsorge

Kurzfassung

Die betriebliche Pensionsregelung der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts AG (Verbundgesellschaft) und ihrer Konzernunternehmungen (Verbundkonzern) aus dem Jahr 1982/1983 sah die Leistung des Differenzbetrages zwischen maximal 80 % des Letztbezuges und der ASVG-Pension vor. Bedingt durch die generell steigende Lebenserwartung und die Verminderungen der Pensionsansprüche nach dem ASVG sah die Verbundgesellschaft einen dringenden Handlungsbedarf.

Der Verbundkonzern gründete 1995 eine betriebseigene Pensionskasse. Diese ermöglichte die mittelfristige Umstellung der leistungsorientierten Pensionszusagen auf ein beitragsorientiertes Pensionskassenmodell. Die Schaffung der Verbund Pensionskasse AG (VPK) führte zur Akzeptanz von Pensionsabfindungsmaßnahmen, die zur nachhaltigen Verringerung der stark steigenden Pensionslast notwendig waren.

Ende 1998 übertrug der Verbundkonzern den Großteil der Pensionsrückstellungen für seine aktiven Bediensteten in die VPK. Infolge der Abfindungsaktionen und der Übertragung der Anwartschaften bzw Pensionsrückstellungen in die VPK sanken die Pensionsrückstellungen im Verbundkonzern von 1,2 Mrd EUR (1997) auf 260 Mill EUR (2000).

Mit der 2000/2001 in der Pensionskasse erfolgten Umwandlung von Leistungszusagen in Anwartschaften mit Beitragszusage war die Umstellung auf ein beitragsorientiertes Pensionskassensystem weitgehend abgeschlossen. Dadurch wurden langfristig beträchtliche Einsparungen erzielt. Mit Wirkung vom 1. März 2002 verkauften die Eigentümer der VPK ihre Anteile an Private.

Kennzahlen des Konzernabschlusses der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts AG*

Eigentümer	Bund				
	Streubesitz		1998	1999	2000
			in Mill EUR		
	51 %				
	49 %				
Umsatzerlöse			1 494	1 288	1 366
Jahresüberschuss/–fehlbetrag			– 486	99	89
Pensionsrückstellungen			679	370	260
Aufwendungen für Altersvorsorge			65	– 24	20
			Anzahl		
Mitarbeiter (Durchschnitt)			4 162	3 747	3 387

* nach International–Accounting–Standards

180

- Prüfungsablauf und –gegenstand
- 1 Der RH überprüfte von März bis April 2001 die Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG (Verbundgesellschaft) hinsichtlich der betrieblichen Altersvorsorge im Verbundkonzern. Zu den im September 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen gaben das BMWA und die überprüfte Unternehmung keine Stellungnahme ab.

Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung

- Firmenpensions-system
- 2 Die Pensionsregelung des Verbundkonzerns aus dem Jahr 1982/1983 sah für Mitarbeiter ab dem 45. Lebensjahr und nach 20 Dienstjahren einen Rechtsanspruch auf einen Firmenpensionszuschuss durch den Abschluss einer individuellen Vereinbarung vor. Der Firmenpensionszuschuss errechnete sich aus der Differenz zwischen maximal 80 % des Letztbezuges und der Höhe der Pension nach dem ASVG.

Das für die Arbeitnehmer vergleichsweise günstige Firmenpensionssystem bewirkte für den Verbundkonzern eine zunehmende finanzielle Belastung. Neben der steigenden durchschnittlichen Ruhestandsdauer bewirkten vor allem die Verringerungen der ASVG-Pensionsleistungen — insbesondere die Ausweitung des Bemessungszeitraumes für Frühpensionisten von 10 auf 15 Jahre und der Entfall der Anrechnung von Schul- und Studienzeiten — eine weitere Erhöhung der Aufwendungen.

Die erforderliche bilanzielle Vorsorge für die eingegangenen Pensionsverpflichtungen betrug Ende 1994 bei der Verbundgesellschaft 843 Mill EUR. Bis 2010 erwartete sie ohne Reformen ein Anwachsen auf rd 1,45 Mrd EUR, wobei sich der jährliche Aufwand laut Berechnung der Verbundgesellschaft von 1990 bis 2000 von rd 33 Mill EUR auf rd 58 Mill EUR erhöht hätte.

Der stetig gestiegene finanzielle Aufwand und die wiederholte öffentliche Kritik an der großzügigen Firmenpensionsregelung führten dazu, dass die überprüfte Unternehmung dringenden Handlungsbedarf bezüglich der betrieblichen Altersversorgung als gegeben erachtete. Allerdings waren die Reformbestrebungen durch eine bestehende Betriebsvereinbarung über das innerbetriebliche Pensionssystem, die generell nur im Einvernehmen mit der Arbeitnehmervertretung geändert werden konnte, erschwert.

- Gründung der Verbund Pensions-kasse AG
- 3 Die Bestrebungen zur Reform des Firmenpensionswesens waren von den Zielsetzungen geprägt, den finanziellen Aufwand für die betriebliche Altersversorgung deutlich abzusenken, die Versorgungsansprüche der Arbeitnehmer rechtlich abzusichern sowie eine positive Außen- und Innenwirkung durch einen Beitrag der Arbeitnehmer und ein Pensionskassensystem zu erzielen.
 - 4 Die Erreichung dieser Ziele wurde 1995 durch neue Betriebsvereinbarungen über das betriebliche Pensionswesen und die Gründung der Verbund Pensionskasse AG (VPK) in Angriff genommen. Aktionäre waren neben der Verbundgesellschaft (51 %) deren Tochtergesellschaften Österreichische Donaukraftwerke AG (15 %), Tauernkraftwerke AG (15 %), Österreichische Draukraftwerke AG (15 %) und Ennskraftwerke AG (4 %).

**Entwicklung der betrieblichen
Altersversorgung**

181

Mit 1. Juni 2001 hielt die Verbund–Austrian Hydro Power AG aufgrund einer Fusion die Anteile der Österreichischen Donaukraftwerke AG und der Tauernkraftwerke AG (30 %).

Mit Wirkung vom 1. März 2002 verkauften die Eigentümer ihre Anteile an Private. Laut dem Verbundkonzern blieben die Rechte und Pflichten aus der betrieblichen Altersversorgung davon unberührt.

Neues betriebliches
Pensionssystem

Veranlagungs– und Risikogemeinschaft

- 5 Im Gegensatz zum alten System der betrieblichen Pensionszusage — dieses beinhaltete eine Leistungszusage auf einen bestimmten Prozentsatz des Letztgehalts — sah die Pensionskassenregelung eine beitragsorientierte Zusage vor. Dabei bilden die Anwartschafts– und Leistungsberechtigten hinsichtlich der versicherungstechnischen Risiken und der Veranlagungsrisiken eine beitragsorientierte Veranlagungs– und Risikogemeinschaft, wobei sich die Pensionszahlungen bzw die Höhe der Rückstellungen dafür aus den eingezahlten Beträgen und deren Veranlagungsergebnis ergeben*.

* Die Veranlagungs– und Risikogemeinschaft kann auch leistungsorientiert geführt werden; dabei ergeben sich aus der zugesagten bestimmten Pensionsleistung je nach Veranlagungsergebnis die Beiträge.

Der jeweilige Arbeitgeber aus dem Verbundkonzern war verpflichtet, monatlich verschieden hohe Prozentsätze des Bruttogrundgehalts in die Pensionskasse einzuzahlen, während die Arbeitnehmer fakultativ einen Beitrag bis zur Höhe des Arbeitgeberbeitrags leisten konnten. Eine allfällige Nichtzahlung durch den Arbeitnehmer hatte eine entsprechende Kürzung des Ruhegenusses zur Folge.

Änderungen des alten Systems

- 6 Das alte Pensionssystem wurde durch die Neuregelung für verschiedene Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedlich abgeändert. Den ab 1. Juli 1994 eingetretenen Mitarbeitern wurde nur eine rein beitragsorientierte Vorsorge in der Veranlagungs– und Risikogemeinschaft der VPK zuerkannt. Die Arbeitgeber hatten Beiträge von 3 % des Monatsgrundbezugs bis zur ASVG–Höchstbeitragsgrundlage und von 15 % für den darüber liegenden Gehaltsanteil zu zahlen.

Für alle vor dem 1. Juli 1994 in den Verbundkonzern eingetretenen Dienstnehmer blieb die leistungsorientierte betriebliche Altersversorgung grundsätzlich bestehen. Die aktiven Mitarbeiter wurden jedoch — mit unterschiedlichen Beitragssätzen — in die beitragsorientierte Veranlagungs– und Risikogemeinschaft integriert, wobei diese beitragsorientierte Versorgung auf das leistungsorientierte Versorgungserfordernis seitens der Arbeitgeber selbst angerechnet wurde.

Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung

182

Für Arbeitnehmer, die wegen ihres Alters oder ihrer Dienstzeit noch keine individuelle Pensionsvereinbarung hatten, waren dienstzeitabhängige Arbeitgeberbeiträge vorgesehen. Weiters hatten die Arbeitgeber für die Inhaber von Pensionsverträgen einen Beitrag von 0,5 % des Monatsgrundbezugs, jedoch mindestens 14,53 EUR je Monat, zu leisten.

Auf zur Zeit der Gründung der VPK bereits pensionierte Mitarbeiter war die Pensionskassenregelung nicht anzuwenden.

Einsparungen

- 7.1 Laut Berechnungen des Verbundkonzerns ergaben sich durch die Pensionsreform langfristig Einsparungen von rd 95 Mill EUR.
- 7.2 Der RH erachtete diese Reformmaßnahmen für notwendig. Trotz der langfristigen Einsparungen stellte allerdings auch die neue Firmenpensionsregelung mit relativ geringen Dienstnehmerbeiträgen für den Verbundkonzern weiterhin eine wachsende wirtschaftliche Belastung dar. Der Grund war in der verbliebenen systemimmanenten Aufwandsdynamik (fixe Zusage über höchstens 80 % des Letztgehalts, steigende Lebenserwartung) zu sehen.

Auswirkungen der VPK

- 8 Der Verbundkonzern hatte durch die Gründung der VPK folgende Vorteile:

(1) Das Pensionskassenmodell erlaubte den Wegfall von Leistungszusagen an neueintretende Arbeitnehmer. Weiters wurde in den folgenden Jahren — durch Abfindungs-, Übertragungs- und Umwandlungsaktionen — auch der Abbau bzw die Beseitigung von bereits bestehenden kostentreibenden Leistungszusagen ermöglicht.

(2) Im Gegensatz zu einer Leistungszusage entsteht bei einer Beitragszusage an die Arbeitnehmer nur solange ein Aufwand, als diese im Betrieb beschäftigt sind. Der anspruchsberechtigte Dienstnehmer erhält lediglich jenen Betrag in Form einer Versorgungsleistung ausbezahlt, der bis zum Antritt seines Ruhestandes in der Pensionskasse angesammelt wurde; danach fallen keine Leistungen der Unternehmung mehr an.

(3) Die mit der Gründung der VPK eingeführten Arbeitnehmerbeiträge führten zu einer Verringerung des Aufwands für die in den nächsten Jahrzehnten auslaufende, von Leistungszusagen geprägte Firmenpensionsregelung.

(4) Der laufende Pensionsaufwand ist bei einem Pensionskassenmodell ohne Leistungszusagen auch für die fernere Zukunft relativ leicht abschätzbar.

- 9 Auf die Dienstnehmer des Verbundkonzerns wirkte sich die Einführung des Pensionskassensystems folgendermaßen aus:

(1) Bei vollen Eigenbeiträgen (3 bzw 15 %) konnten neueintretende Mitarbeiter einen ähnlichen Versorgungsgrad erreichen, wie er aufgrund der Leistungszusagen des früheren Systems gegeben war.

(2) Da erworbene Anwartschaften in der Pensionskasse nach fünf Jahren nicht mehr verfallen und bei einem Firmenwechsel transferiert werden können, erhöhte sich die Mobilität der Mitarbeiter.

(3) Die in einer Pensionskasse gebildeten Rückstellungen für künftige Pensionszahlungen unterliegen im Unterschied zu innerbetrieblichen Pensionsvorsorgen keinem Konkursrisiko des Arbeitgebers.

(4) Um keine Kürzung der Pensionsleistungen hinzunehmen, mussten Dienstnehmer mit einer Leistungszusage für einen Firmenpensionszuschuss seit Einführung der VPK einen Beitrag zwischen 0,5 und 5 % ihres Monatsgrundbezugs bezahlen.

(5) Da die in die Pensionskasse eingezahlten Beiträge veranlagt werden, unterliegen die Ansprüche der Dienstnehmer aufgrund des beitragsorientierten Systems dem vollen Inflations- und Kapitalmarktrisiko.

Pensionsabfindungsmaßnahmen

Annahmequoten 10.1 Nach Einrichtung der VPK im Jahr 1995 gab der Verbundkonzern keine neuen Leistungszusagen mehr ab. Eine endgültige Sanierung des noch überwiegend leistungsorientierten Firmenpensionssystem mit seinen weiterhin steigenden Belastungen erfolgte damit aber nicht. Daher wurde 1998 der Beschluss gefasst, den aktiven Mitarbeitern die Abfindung der Leistungszusagen durch eine Einmalzahlung anzubieten.

Im Falle der Annahme verzichteten die Anwartschaftsberechtigten auf ihre Ansprüche aus dem bisherigen System der Altersversorgung. Ihre diesbezügliche Rechtsstellung entsprach derjenigen von neu eingetretenen Arbeitnehmern.

Das Angebot wurde von 91 % der Anwartschaftsberechtigten (3 393 Mitarbeitern) angenommen. Der Bruttoabfindungssumme von 225 Mill EUR stand betriebswirtschaftlich eine Verringerung der Pensionsrückstellungen um 240 Mill EUR gegenüber. In der Bilanz des Verbundkonzerns für 1999 führte die Abfindungsaktion zu einem positiven Ergebnisbeitrag von 102 Mill EUR. Der Barwert der künftigen Einsparungen durch die Pensionsabfindungsaktion für aktive Mitarbeiter belief sich auf 342 Mill EUR.

1999 und 2000 bot der Verbundkonzern auch 4 100 Pensionisten die volle Abfindung ihrer Ansprüche an. Die diesbezügliche Pensionsrückstellung betrug zu dieser Zeit rd 550 Mill EUR. Aufgrund des Annahmegrades von 76 % verringerte sich die Anzahl der Pensionisten mit Leistungszusage ab 2001 auf 1 600. Die Bruttoabfindung betrug Ende 2000 240 Mill EUR. In den Konzernbilanzen für 1999 und 2000 führten die Abfindungsaktionen zu einem positiven Ergebnisbeitrag von insgesamt 174 Mill EUR; der Barwertvorteil belief sich auf 203 Mill EUR.

10.2 Die Abfindungsaktionen mit ihren hohen Annahmequoten waren somit erfolgreich; sie hatten den Hauptanteil an der nachhaltigen Verringerung der stark steigenden Pensionslast des Verbundkonzerns.

Pensionsabfindungsmaßnahmen

- 184**
- Auswirkungen auf den Verbundkonzern
- 11 Der Verbundkonzern hatte durch die Abfindungen folgende Vorteile:
- (1) Die Pensionsrückstellungen verringerten sich in erster Linie durch die Abfindungsmaßnahmen von 1,2 Mrd EUR (1997) auf 260 Mill EUR (2000).
 - (2) Durch den Entfall der Pensionszuschüsse für die abgefundenen Pensionisten trat eine Entlastung bei den laufenden Pensionszahlungen ein.
 - (3) Das Ausscheiden aus der betrieblichen Pensionsvorsorge führte zu einem Wegfall von betriebsfremden Risiken wie Invalidität, Langlebigkeit und Hinterbliebenenversorgung.
 - (4) Der Wert der Unternehmung bei einem allfälligen Verkauf konnte durch die Verringerung der hohen Pensionsrückstellungen erhöht werden.
 - (5) Die Zuverlässigkeit der Finanzplanung konnte verbessert und der Verwaltungsaufwand verringert werden.
- 12 Die Pensionsabfindungsaktion brachte für den Verbundkonzern folgende Nachteile:
- (1) Die zusätzlichen Beitragszahlungen des Verbundkonzerns an die VPK führten von 1997 auf 1998 zu einem Kostenanstieg von 2 Mill EUR auf 4 Mill EUR. Die Abgefundenen galten nämlich nunmehr pensionsrechtlich als neu Eingetretene, für die laut Betriebsvereinbarung ein höherer Beitragssatz zu bezahlen war.
 - (2) Der erhebliche Rückgang der Pensionsrückstellungen bewirkte eine Verringerung des Innenfinanzierungseffekts und eine Liquiditätsanspannung durch Zahlung der Ablösesummen.
- Auswirkungen auf die Abgefundenen
- 13 Für die abgefundenen Dienstnehmer des Verbundkonzerns ergaben sich unter anderem folgende Auswirkungen:
- (1) Die abgefundenen Dienstnehmer konnten eine mit Unsicherheiten verbundene Zukunftsleistung gegen einen sicheren Barbetrag tauschen.
 - (2) Die zur Gänze abgefundenen aktiven Dienstnehmer erhielten eine neue Beitragszusage von der Pensionskasse.
 - (3) Ein Anstieg des Gehalts wirkt sich künftig nur mehr eingeschränkt — über höhere Firmenbeitragszahlungen — auf die Pensionshöhe aus.
- Übertragung von Pensionsrückstellungen
- 14.1 Ende 1998 schlug der Verbundkonzern den aktiven Mitarbeitern, welche die Pensionsabfindung nicht (oder nicht zur Gänze) angeboten erhalten oder nicht angenommen hatten, die Übertragung der alten, im Konzern bestehenden Pensionsanwartschaften mit direkter Leistungszusage an die VPK vor. Dieses Angebot erforderte die Einrichtung einer weiteren, nunmehr leistungsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft in der Pensionskasse. An diese wurden — aufgrund der von 1 187 Mitarbeitern

**Übertragung von
Pensionsrückstellungen**

185

angenommenen Aktion — Deckungserfordernisse von 211 Mill EUR übertragen. Weiters waren damit laufende jährliche Beitragszahlungen der Arbeitgeber (3,85 Mill EUR im Jahr 2000) verbunden.

Da diese Pensionsanwartschaft auch nach der Übertragung auf einer Leistungszusage beruhte, war der Verbundkonzern zur Aufstockung des Deckungserfordernisses im jeweils erforderlichen Ausmaß verpflichtet. Zusätzlich zu dieser Nachschussverpflichtung wurde eine Ausfallhaftung der Arbeitgeber zur Sicherstellung der leistungsorientierten Pensionsverpflichtungen vereinbart.

- 14.2 Das durch die Rückstellungsübertragung stark angewachsene, in der Pensionskasse befindliche Vermögen wird für die künftige Verrentung veranlagt und unterliegt daher zur Gänze dem Inflations- und Kapitalmarktrisiko. Der Verbundkonzern hätte daher im Rahmen seiner Einflussmöglichkeiten auf ein besonders risikobewusstes Veranlagungsmanagement zu achten.

**Umwandlung
von Leistungs- in
Beitragszusagen**

- 15.1 Der Verbundkonzern bot im Jahr 2000 — mit dem Ziel einer weiteren Verringerung der Leistungszusagen — den in der leistungsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft befindlichen 426 aktiven Mitarbeitern eine Umwandlung ihrer leistungsorientierten in eine beitragsorientierte Pensionszusage an, was von 74 % der betroffenen Arbeitnehmer angenommen wurde.

Die Finanzierung von 15,62 Mill EUR erfolgte aus der in der VPK gebildeten Arbeitgeberreserve ohne direkte Liquiditätsbelastung für den Verbundkonzern. Laut Angaben des Verbundkonzerns wird die Umwandlung 2001 bis 2004 zu einer Ergebnisverbesserung von insgesamt 5,89 Mill EUR führen; der langfristige Barwertvorteil wurde mit 25 Mill EUR beziffert.

- 15.2 Der RH hob den weiteren Abbau von Leistungszusagen und Nachschussverpflichtungen positiv hervor. Der Verbundkonzern sollte die Umstellung von der leistungsorientierten auf die beitragsorientierte Altersversorgung weiterverfolgen und versuchen, die noch verbliebenen Leistungszusagen an aktive Arbeitnehmer (per 30. Juni 2001 52) in Beitragszusagen umzuwandeln.

Schlussbemerkung

- 16 Zusammenfassend gab der RH folgende Empfehlung ab:

Der Verbundkonzern hätte im Rahmen seiner Einflussmöglichkeiten auf ein besonders risikobewusstes Veranlagungsmanagement zu achten.

Verbund Pensionskasse AG

Kurzfassung

Zur Neugestaltung des betrieblichen Pensionsvorsorgesystems gründete der Verbundkonzern 1995 eine eigene betriebliche Pensionskasse (VPK). Die Mittel für die künftigen Pensionsauszahlungen stammen aus Beiträgen des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer sowie aus Erträgen der Vermögensveranlagung der Pensionskasse.

Die VPK verfügte über alle gesetzlich vorgesehenen Kontrollrichtungen.

Die Veranlagung des Vermögens der VPK erfolgte in Investmentfonds. Von der ungünstigen Kapitalmarktentwicklung im Jahr 2000 war auch die Jahresperformance der VPK betroffen.

Kenndaten der Verbund Pensionskasse AG			
Eigentümer	Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG	51 %	
(bis 28. Februar 2002)	Verbund-Austrian Hydro Power AG	30 %	
	Österreichische Draukraftwerke AG	15 %	
	Ennskraftwerke AG	4 %	
Mit Wirkung 1. März 2002 verkauften die Eigentümer ihre Anteile an Private.			
Gebarungsentwicklung	1998	1999	2000
	in 1 000 EUR		
Umsatzerlöse	2 526	616	656
Finanzergebnis	99	124	89
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	246	131	4
Bilanzgewinn	–	–	–
Beitragsorientierte Veranlagungs- und Risikogemeinschaft			
	1998	1999	2000
	in 1 000 EUR		
Deckungsrückstellung	11 654	18 318	25 357
Schwankungsrückstellung	356	762	–
Veranlagungsüberschuss	708	1 477	88
	Anzahl		
Anwartschaftsberechtigte	3 573	3 218	3 366
Leistungsberechtigte	–	1	18
Leistungsorientierte Veranlagungs- und Risikogemeinschaft			
	1998	1999	2000
	in 1 000 EUR		
Deckungsrückstellung	207 583	216 666	226 646
Schwankungsrückstellung	–	9 707	5 133
Veranlagungsüberschuss	–	17 813	2 035
	Anzahl		
Anwartschaftsberechtigte	1 187	1 145	1 136
Leistungsberechtigte	–	29	101

188

Prüfungsablauf und -gegenstand 1 Der RH überprüfte von März bis April 2001 erstmals die Gebarung der Verbund Pensionskassen AG (VPK). Zu den im September 2001 übermittelten Prüfungsmitteilungen gaben das BMWA und die VPK keine Stellungnahme ab.

Pensionskassensystem

Begriffsdefinition 2 Bei einer Pensionskasse handelt es sich um eine AG, die aufgrund einer verliehenen Konzession berechtigt ist, Pensionsleistungen zuzusagen bzw zu erbringen. Um die zu diesem Zweck erforderlichen Pensionskassenbeiträge einzunehmen und zu veranlagern, schließt sie einen Pensionskassenvertrag mit einem Arbeitgeber ab, in welchem einerseits ihre Leistungen an die Anspruchsberechtigten und andererseits die an sie zu entrichtenden Beiträge festgelegt werden.

Veranlagungs- und Risikogemeinschaft 3 Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten bilden hinsichtlich der versicherungstechnischen und der Veranlagungsrisiken eine Veranlagungs- und Risikogemeinschaft. Diese kann entweder beitragsorientiert — aus den vereinbarten Beiträgen ergibt sich je nach Veranlagungsergebnis die Pensionsleistung — oder leistungsorientiert — aus der zugesagten bestimmten Pensionsleistung ergeben sich je nach Veranlagungsergebnis die Beiträge — geführt werden.

Das für künftige Pensionsauszahlungen zur Verfügung stehende Kapital stammt aus Beiträgen des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer sowie aus Veranlagungserträgen. Es wird teils der Deckungsrückstellung, teils der Schwankungsrückstellung zugeführt, wobei Letztere als Reserve für die Performanceschwankungen der Veranlagung dienen soll.

Geschäftsplan 4 Ein von der Aufsichtsbehörde (BMF) genehmigter Geschäftsplan ist die Grundlage für die gesamte Geschäftsführung einer Veranlagungs- und Risikogemeinschaft. Eine zentrale Rechnungsgrundlage des Geschäftsplans ist der rechnermäßige Überschuss. Dieser ist der erwartete, in Prozent ausgedrückte jährliche Erlös des veranlagten Vermögens, welcher der Deckungsrückstellung zugeführt werden soll.

Wird der rechnermäßige Überschuss infolge eines guten Veranlagungsergebnisses überschritten, ist mit dem Mehrerlös die Schwankungsrückstellung aufzustocken, die einen vom Vorstand der Pensionskasse festgelegten Sollwert — zwischen 10 und 15 % des Vermögens — erreichen soll. Bei Unterschreitung des erwarteten Erlöses ist der Fehlbetrag aus der Schwankungsrückstellung — soweit vorhanden — zu entnehmen.

Risiko 5 Da die in die Pensionskasse eingezahlten Beträge auf den internationalen Kapitalmärkten veranlagt werden, ergibt sich — trotz bestehender Schwankungsrückstellung — grundsätzlich ein Risiko auf Gewinn oder Verlust gegenüber der angenommenen Rendite bzw dem rechnermäßigen Überschuss. Im Fall einer beitragsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft tragen dieses Risiko die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten in Form einer höheren oder niedrigeren Pensionszahlung bzw -rückstellung.

Bei einer leistungsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft schlägt der Gewinn oder Verlust voll auf den Eigentümer der Pensionskasse bzw den Arbeitgeber durch, den eine Nachschussverpflichtung trifft, wenn die angenommenen Erträge ausbleiben.

Unternehmensentwicklung

- 6 Am 1. Jänner 1996 trat ein neues Pensionsrecht für die Mitarbeiter des Verbundkonzerns in Kraft, dessen Kernstück die Schaffung einer betrieblichen Pensionskasse war. Ende 1995 gründeten die Verbundgesellschaft und ihre Tochtergesellschaften die VPK. Nach der im April 1996 erfolgten Konzessionserteilung bewilligte die Pensionskassenaufsichtsbehörde im September 1996 den ersten Geschäftsplan für eine beitragsorientierte Veranlagungs- und Risikogemeinschaft. 1998 wurde auch eine leistungsorientierte Veranlagungs- und Risikogemeinschaft errichtet und ein Teil der im Konzern für die aktiven Bediensteten gebildeten Pensionsrückstellungen in Höhe von 211 Mill EUR auf die VPK übertragen.

Der rechnungsmäßige Überschuss wurde in den Geschäftsplänen der VPK jeweils für die beitragsorientierte Veranlagungs- und Risikogemeinschaft und die leistungsorientierte Veranlagungs- und Risikogemeinschaft mit 7,25 % festgesetzt.

Wirtschaftliche Lage

Eigenmittel

- 7.1 Die VPK verfügte Ende 2000 über ein Anlagevermögen von 4,34 Mill EUR und eine Eigenkapitalausstattung von 1,77 Mill EUR. Die Umsatzerlöse von 0,65 Mill EUR (2000) stammten in erster Linie aus Vergütungen zur Deckung der Betriebsaufwendungen und ermöglichten ein Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von 4 400 EUR.

Das Pensionskassengesetz sieht ein Mindesteigenkapital von 1 % der Deckungsrückstellungen der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft vor; etwaige Mindererfolge bei der Veranlagung müssen aus den Eigenmitteln der Pensionskasse ausgeglichen werden.

- 7.2 Obwohl die gesetzlich geforderte Eigenkapital-Mindestausstattung von der VPK eingehalten wurde, empfahl der RH, in Anbetracht des geringen gesetzlichen Mindestanfordernisses die Eigenmittel aufzustocken.

Rückstellungen

- 8.1 Das versicherungstechnische Ergebnis* betrug im Jahr 2000 in der beitragsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft 94 000 EUR und in der leistungsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft 8 Mill EUR. Die Deckungsrückstellungen der beiden Veranlagungs- und Risikogemeinschaften zusammen stiegen von 235 Mill EUR (1999) auf 252 Mill EUR (2000).

* Im Wesentlichen die Differenz zwischen Beiträgen und Auszahlungen sowie die Veränderungen der Deckungsrückstellung.

Wirtschaftliche Lage

190

Im Jahr 2000 wurde aufgrund der ungünstigen Kapitalmarktentwicklung in der beitragsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft lediglich ein Veranlagungsergebnis von 1,2 % und in der leistungsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft von 0,98 % erzielt. Um den im Geschäftsplan festgelegten rechnungsmäßigen Überschuss von 7,25 % zu erreichen, mussten die in den Jahren davor gebildete Schwankungsrückstellung der Anwartschaftsberechtigten der beitragsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft von 762 000 EUR (1999) zur Gänze aufgelöst und die der leistungsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft um 4,57 Mill EUR auf 5,13 Mill EUR verringert werden.

Damit sank die Schwankungsrückstellung, die trotz allgemein guter Performancejahre bis 1999 nie über 40 % des Sollwerts (vom Vorstand mit 10 % des Vermögens festgelegt) gestiegen war, auf 0 % bzw rd 2 % des Vermögens der jeweiligen Veranlagungs- und Risikogemeinschaft.

Bereits 1997 hatte die Aufsichtsbehörde generell für den Fall eines als notwendig erachteten Aufbaus der Schwankungsrückstellung eine Herabsetzung des rechnungsmäßigen Überschusses als mögliche Lösung vorgeschlagen.

- 8.2 Der RH griff die Anregung der Aufsichtsbehörde auf und empfahl, eine Herabsetzung des im Geschäftsplan festgelegten rechnungsmäßigen Überschusses zu überlegen; dies würde einen rascheren Aufbau der Schwankungsrückstellung ermöglichen. Weiters wäre im Hinblick auf eine ausreichende Ausgleichsfunktion eine Erhöhung des Sollwerts der Schwankungsrückstellung ins Auge zu fassen.

Verwaltung und Kontrolle

- | | |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verwaltung | 9 Der Großteil des Verwaltungsaufwands der VPK im Jahr 2000 von 0,59 Mill EUR entfiel auf Aufwendungen für Personalbeistellungen durch den Verbundkonzern. Die VPK verrechnete zur Deckung ihrer Betriebskosten den Beitragszahlern für die beitragsorientierte Veranlagungs- und Risikogemeinschaft im Jahr 2000 Verwaltungskosten von 3,5 % der Nettobeiträge (1999: 4 %); bei der leistungsorientierten Veranlagungs- und Risikogemeinschaft waren dafür 4,5 % (1999: 4 %) zu entrichten. Zusätzlich wurde ein im Geschäftsplan festgelegter 1 %iger Beitrag als Rückstellung für künftige Pensionsauszahlungskosten eingehoben. |
| Kontrollmechanismen | 10.1 Die VPK hatte — mit Aktuar und Prüfactuar (versicherungsmathematische Sachverständige), Interner Revision, Abschlussprüfer, BMF als Aufsichtsbehörde und Staatskommissär — alle im Pensionskassengesetz für Pensionskassen vorgesehenen Kontrolleinrichtungen. In den Prüfberichten für die Jahre 1997 bis 1999 stellten die Abschlussprüfer die Angemessenheit und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems fest; der Bericht 2000 enthielt keinen diesbezüglichen Hinweis. |
| | 10.2 Die Funktionsfähigkeit des Kontrollsystems für die VPK erschien dem RH aufgrund der vorliegenden Prüfberichte generell gegeben. Allerdings schließt auch ein gut funktionierendes Kontrollsystem ein mit der Vermögensveranlagung verbundenes Risiko nicht aus. |

13*

Verwaltung und Kontrolle**191**Weitere
Feststellungen

11 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

(1) die nicht im Einklang mit dem Pensionskassengesetz stehende satzungsmäßige Besetzung des Aufsichtsrates der VPK. Der Aufsichtsrat bestand formal aus vier Kapitalvertretern und zwei Vertretern der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten; in der Praxis standen drei Arbeitgebervertreter drei Arbeitnehmervertretern gegenüber;

(2) die Aufnahme etwaiger Mängelfeststellungen des unabhängigen Prüfaktuars in dessen Jahresprüfbericht;

(3) die Überprüfung der Einhaltung von Bestimmungen des Pensionskassengesetzes.

Der RH regte an, künftig die Ergebnisse sowie die Art und Weise der Durchführung der gesetzlich geforderten Überprüfungen in die Jahresberichte der Abschlussprüfer aufzunehmen.

Veranlagungsmanagement

Art der Veranlagung

12.1 Die VPK beachtete bei ihrem Veranlagungsmanagement die strikte Trennung der strategischen Portfolioberatung und des Controlling von der operativen Umsetzung der Anlagenstrategie. Mit Unterstützung eines Vermögensberatungsunternehmens wurde zunächst die Veranlagungsstrategie festgelegt; ab November 1996 erfolgte das Investment in zwei Universalfonds, deren Fondsbestimmungen dem Pensionskassengesetz und deren Anlagestrategie jener der VPK entsprachen.

Nach der 1998 erfolgten Übertragung von Pensionsrückstellungen des Verbundkonzerns in die Pensionskasse in der Höhe von 211 Mill EUR stieg das zu veranlagende Vermögen auf 233 Mill EUR an, weshalb es die VPK für erforderlich hielt, ihre Veranlagungsstrategie abzuändern. Nach der Erstellung einer Asset-Liability-Studie — zwecks Ermittlung einer optimalen Portfoliozusammensetzung (Strategische Asset Allocation) für die Erwirtschaftung der in den Geschäftsplänen vorgesehenen rechnungsmäßigen Überschüsse — wurde ein Schweizer Beratungsunternehmen mit der Ausarbeitung eines effizienten Anlagekonzepts einschließlich Auswahl der Portfoliomanager beauftragt.

In der Folge teilte die VPK das zu veranlagende Vermögen zu gleichen Teilen auf fünf verschiedene Investmentfonds auf, die ausschließlich für die VPK reserviert und auf ihre neu festgelegte Veranlagungsstrategie zugeschnitten waren. Jeder Fonds wurde von einem mit Hilfe des Schweizer Beratungsunternehmens ausgewählten Fondsmanager betreut. Für alle fünf Fonds galt die gleiche, vom Aufsichtsrat beschlossene Portfoliostruktur mit einer individuellen 5 %igen Abweichungsmöglichkeit, wodurch sie direkt miteinander verglichen werden konnten.

Das Schweizer Beratungsunternehmen besorgte weiters die Analyse, das Anlage-Controlling und die monatlichen Performance-Berichte an den Vorstand. Zur Begrenzung des Anlagerisikos waren den Fondsmanagern umfangreiche Strukturlimits vorgegeben, wie sie auch in den Veranlagungsvorschriften des Pensionskassengesetzes bzw in der Strategischen Asset Allocation enthalten sind.

Veranlagungsmanagement

192

- 12.2 Der RH hielt die strikte Trennung der strategischen Beratung und des Veranlagungs–Controlling von der operativen Veranlagungstätigkeit sowie die Anpassung der Veranlagungsstrategie an das gestiegene Anlagevolumen für zweckmäßig.
- Anlagerichtlinie
- 13.1 Eine umfassende Gesamtdokumentation der Ziele und Grundsätze für die Vermögensverwaltung der VPK lag bisher nicht vor; bis zur Erstellung der Asset–Liability–Studie fehlten auch ausführlich ("explizit") definierte Anlagezielsetzungen. In den Verträgen der Fondsmanager war jedoch als konkretes Ziel die Erreichung einer von der VPK festgelegten Benchmark (Vergleichsmaßstab) enthalten, was zum geschäftsplanmäßig vorgesehenen rechnungsmäßigen Überschuss von 7,25 % führen sollte.
- 13.2 Der RH empfahl die Erstellung einer Anlagerichtlinie in Form einer Gesamtdokumentation über Anlagegrundsätze, Ziele und Kompetenzen. Dabei sollten die Investmentziele in Einklang mit den Unternehmungszielen festgelegt und daraus Risikovorgaben und –beschränkungen abgeleitet werden, die ihrerseits die Voraussetzung für die einzusetzenden Veranlagungsinstrumente darstellen. Weiters wären auch die Verantwortlichkeiten für die einzelnen Funktionen der Vermögensverwaltung (zB Festlegung bzw Änderung der Ziele und Strategien, Controlling, Managerauswahl) in die Richtlinie aufzunehmen.
- Monatsberichte
- 14.1 In den grundsätzlich informativen Monatsberichten fehlte eine Quantifizierung des Marktrisikos.
- 14.2 Der RH anerkannte die gute Vergleichbarkeit der über die einzelnen Asset–Manager gelieferten Daten. Er regte an, eine Beschreibung des Risikos — ausgedrückt als die seit Anlagebeginn sowie für die Berichtsperiode betrachtete Standardabweichung* des Portfolioertrags sowie den Vergleich zur Benchmark — in die monatlichen Controllerberichte aufzunehmen.
- *Kennzahl zur Messung der Schwankungsbreite
- Performance
- 15 Die Gesamtpformance der VPK betrug seit 1996 bis Anfang 2001 6,2 %; in dem für die Kapitalmarktentwicklung ungünstig verlaufenen Jahr 2000 erreichte die Jahresperformance lediglich 1,0 %.

Verbund Pensionskasse AG**193****Schluss-
bemerkungen****16 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

(1) Für den rascheren Aufbau der Schwankungsrückstellung wäre eine Herabsetzung des im Geschäftsplan festgelegten rechnermäßigen Überschusses zu überlegen.

(2) Für die Vermögensveranlagung wäre eine Anlagerichtlinie in Form einer Gesamtdokumentation über Anlagegrundsätze, Ziele und Kompetenzen zu erstellen.

Wien, im Mai 2002

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

ANHANG

Entscheidungsträger

**der überprüften Unternehmungen
bzw rechtlich selbständigen Stellen**

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**

Wiener Zeitung GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzende

Sektionschefin Dr Maria STOPPACHER
(seit 9. Juli 1998)

Stellvertreter(in)
der Vorsitzenden

Mag Vera NOWOTNY
(9. Juli 1998 bis 21. Dezember 1998)

DI Wolfgang GLEISNER
(21. Dezember 1998 bis 14. April 1999)

Mag Dr Michael SACHS
(seit 14. April 1999)

Geschäftsführer

Mag Karl SCHIESSL
(seit 9. Juli 1998)

Bundes-Wertpapieraufsicht*

Beirat

Vorsitzender Ministerialrat Dr Alexander GANCZ
(seit 11. April 1997)

Stellvertreter
des Vorsitzenden Ministerialrat Mag Manfred LÖDL
(seit 11. April 1997)

Direktoren

Direktor Mag Thomas GOLDMANN
(seit 1. Mai 1997)

Stellvertreter des
Direktors Oberrätin Dr Beate SCHAFFER
(1. Mai 1997 bis 30. September 1997)

Dr Doris WOHLSCHLÄGL-ASCHBERGER
(1. Oktober 1997 bis 15. Juni 1999)

Ing Leo DÜRMOSE
(1. November 1999 bis 31. Jänner 2001)

Dr Michael HYSEK
(seit 1. Februar 2001)

* Laut Finanzmarktaufsichtsgesetz erfolgte am 1. April 2002 der vorgesehene Übergang der Bundes-Wertpapieraufsicht in die Finanzmarktaufsichtsbehörde.

200**BUWOG–Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH****Aufsichtsrat****Vorsitzender**

Sektionschef Dr Alfred SCHULTES
(9. Oktober 1991 bis 31. Dezember 1998)

Univ–Doz Sektionschef Dr Gerhard STEGER
(1. Jänner 1999 bis 18. Juli 2000)

Ernst PLECH
(seit 19. Juli 2000)

**Stellvertreter
des Vorsitzenden**

Sektionschef Dr Alfred MAYER
(9. Oktober 1991 bis 27. August 1997)

Dr Michael MANHARD
(seit 28. August 1997)

Geschäftsführer

Dr Gerhard SCHUSTER
(seit 1. Jänner 1996)

Entscheidungsträger**201****Fonds Gesundes Österreich****Präsident(in) des
Kuratoriums**Bundesministerin aD Lore HOSTASCH
(28. Jänner 1997 bis 4. Februar 2000)Staatssekretär Univ–Prof Dr Reinhart WANECK
(seit 4. Februar 2000)**Geschäftsführer**Dennis BECK
(seit 1. Oktober 1998)

202

Österreichische Bundesbahnen

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Helmut SCHUSTER
(25. März 1993 bis 9. Februar 2001, vorzeitige Mandatszurücklegung)

Franz R. ROTTMEYER
(seit 8. März 2001)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Gerhard NOWAK
(26. März 1996 bis 1. Oktober 1999)

DI Dr Rudolf STREICHER
(28. April 1998 bis 8. März 2001)

Wilhelm HABERZETTL
(seit 1. Oktober 1999)

Dr Heinz DÜRR
(seit 8. März 2001)

Vorstand

Generaldirektor

DI Dr Helmut DRAXLER
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Dipl-Bw Rüdiger VORM WALDE
(seit 1. August 2001)

Generaldirektor-
Stellvertreter

DI Helmut HAINITZ
(seit 1. März 1982)

Mitglieder

Mag Anton HOSER
(1. August 1997 bis 31. Juli 2001)

DI Fritz PROKSCH
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Dr Gerhard STINDL
(1. August 1997 bis 31. Juli 2001)

Ferdinand SCHMIDT
(seit 1. August 2001)

204

Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Ing Mag Christian TRATTNER
(27. Juni 1996 bis 9. August 2001)

Dr Franz KUBIK
(9. August 2001 bis 16. Februar 2002)

Dr Othmar BRUCKMÜLLER
(seit 13. März 2002)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Sektionschef DI Hans MÜLLER
(2. Juli 1999 bis 19. April 2001)

DDr Karl GOLLEGER
(29. September 1997 bis 21. Juni 1999)

Dr Othmar BRUCKMÜLLER
(7. Mai 2001 bis 13. März 2002)

DI Michael RAMPRECHT
(seit 13. März 2002)

Vorstand

DI Bernhard ENGLEDER
(1. November 1997 bis 15. September 2001)

Dr Engelbert SCHRAGL
(1. November 1997 bis 15. September 2001)

Vorsitzender

Dr Walter HECKE
(seit 15. September 2001)

DI Franz LÜCKLER
(seit 15. September 2001)

Ing Mag Christian TRATTNER
(seit 11. Februar 2002)

Bundesimmobiliengesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Peter KAMP
(seit 1. März 1993)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Sektionschef iR DI Wilhelm KRANZELMAYER
(1. März 1993 bis 27. Juni 2001)

Ernst Karl PLECH
(seit 27. Juni 2001)

Geschäftsführer

DI Gerhard BURESCH
(seit Gründung)

Dr Hartwig CHROMY
(seit Gründung)

206

Österreichische Elektrizitätswirtschafts AG (Verbundgesellschaft)

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Prof Dr hc Herbert KREJCI
(1. Jänner 1988 bis 16. März 2000)

DDr Erhard SCHASCHL
(seit 16. März 2000)

1. Stellvertreter des Vorsitzenden

Dipl-Vw Dr Josef STARIBACHER
(1. Jänner 1988 bis 16. März 2000)

Univ-Doz Dr Heinz HANDLER
(seit 16. März 2000)

2. Stellvertreter des Vorsitzenden

Prof Norbert NISCHKAUER
(1. Jänner 1994 bis 16. März 2000)

Dr Maximilian EISELSBERG
(seit 16. März 2000)

Vorstand

Sprecher

DI Hans HAIDER
(seit 1. Jänner 1994)

Stellvertretender Sprecher

Baurat hc DI Dr Herbert SCHRÖFELBAUER
(1. Jänner 1994 bis 31. Dezember 2001)

Mitglieder

Dr Michael PISTAUER
(seit 1. Jänner 1994)

Dr Johann SEREINIG
(seit 1. Jänner 1994)

Verbund Pensionskasse AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Michael PISTAUER
(13. Dezember 1995 bis 7. März 2002)

Dr Johannes ZIEGELBECKER
(seit 7. März 2002)

1. Stellvertreter des
Vorsitzenden

Hans GÜTTERSBERGER
(seit 13. Dezember 1995)

2. Stellvertreter des
Vorsitzenden

DI Dr Heinz KAUPA
(13. Dezember 1995 bis 23. Mai 2000)

Dr Othmar KRANZ
(23. Mai 2000 bis 7. März 2002)

Rudolf BÖHM
(seit 7. März 2002)

Vorstand

Mag Franz PAULUS
(13. Dezember 1995 bis 1. März 2002)

Dr Rudolf THURNER
(13. Dezember 1995 bis 1. März 2002)

Mag Dr Hartwig SORGER
(seit 1. März 2002)

Mag Thomas WONDRAK
(seit 1. März 2002)

