

**Relaunch des Webauftritts des Parlaments**

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

**Neugestaltung des Webportals des Parlaments**

Ausgangslage und Abgrenzung des Vorhabens

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

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

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

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

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

## Neugestaltung des Webportals des Parlaments

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

Die Parlamentsdirektion führte das Vorhaben in Form von mehreren Teilprojekten der beiden Abteilungen Digitale Medien und Corporate Design sowie EDV durch. Die Parlamentsdirektion betonte, dass die Einführung des CMS und des Volltext-Suchsystems auch unabhängig vom eigentlichen Relaunch erforderlich gewesen wären, weil die vorhandenen Systeme auch für das bestehende Webangebot nicht mehr ausgereicht hätten. Sie wären daher nicht unmittelbar dem Kernprojekt „Web Relaunch“ zuordenbar. In den Beantwortungen der parlamentarischen Anfragen zum Relaunch<sup>2</sup> und auch in internen Dokumenten behandelte die Parlamentsdirektion diese Abgrenzungen allerdings nicht einheitlich.

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

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

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

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



# Parlamentsdirektion

Neugestaltung des Webportals  
des Parlaments

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

Festlegung der Ziele  
und Anforderungen

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

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

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

## Neugestaltung des Webportals des Parlaments

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

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

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

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

Überblick über den  
zeitlichen Ablauf

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



# Parlamentdirektion

Neugestaltung des Webportals  
des Parlaments

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

**Tabelle 1:**

## Chronologie

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

## Neugestaltung des Webportals des Parlaments

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

Quellen: Parlamentsdirektion; Auswertungen des RH

### Umsetzung des Vorhabens

#### Aufgabenverteilung

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

Zur Durchführung des Vorhabens zog die Parlamentsdirektion sowohl interne als auch externe Ressourcen heran. Die Erstellung des Neude-signs erfolgte über eine Fremdvergabe<sup>3</sup> durch ein Medienkommunikationsunternehmen, wobei die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design die Arbeiten begleitete. Diese Abteilung führte auch die Con-

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



# Parlamentsdirektion

Umsetzung des Vorhabens

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

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

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

Projektsteuerung

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

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

## Umsetzung des Vorhabens

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

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

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

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

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



# Parlamentsdirektion

Umsetzung des Vorhabens

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

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

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

Zeit- und Ablaufplanung

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

## Umsetzung des Vorhabens

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

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

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

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

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

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



# Parlamentsdirektion

Umsetzung des Vorhabens

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

Implementierung des neuen Webportals

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

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

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

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

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

## Umsetzung des Vorhabens

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

## Gesamtkosten des Vorhabens

Zusammensetzung der Kosten

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

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

Externe Kosten

10.1 Für den gesamten Web Relaunch fielen die aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlichen externen Gesamtkosten an (Bruttobeträge inkl. USt; im nachfolgenden Text erfolgt eine Angabe von Nettobeträgen – gekennzeichnet durch einen Klammerausdruck (exkl. USt) – nur, wenn dies zur Beurteilung vergaberechtlicher Problemstellungen erforderlich war<sup>4</sup>):

<sup>4</sup> Für die Wertgrenzen im Vergaberecht sind die Beträge exkl. USt maßgeblich.



# Parlamenttsdirektion

Gesamtkosten des Vorhabens

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

**Tabelle 2: Gesamtkosten der externen Leistungen für den Relaunch des Webauftritts des Parlaments<sup>1</sup>**

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

<sup>1</sup> Rechnungen berücksichtigt bis Oktober 2010

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

Quellen: Parlamentsdirektion; Berechnungen des RH

## Gesamtkosten des Vorhabens

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

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

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

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

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

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

wortungen sind mit der Kostendarstellung des RH nur eingeschränkt vergleichbar:

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

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

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

## Gesamtkosten des Vorhabens

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

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

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

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

### Interne Kosten

- 11.1 Die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design ermittelte ihren internen Personaleinsatz für den Web Relaunch mit 1.353 PT (davon 947 PT für die technische und inhaltliche Implementierung des CMS, 367 PT für die Unterstützung bei der Umsetzung des Redesigns und 39 PT für die Kontrolle der Inhalte). Die EDV-Abteilung konnte hingegen mangels Aufzeichnungen keine näheren Angaben über die aufgewendeten internen Personentage machen. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung<sup>6</sup> wurde die Relation der geleisteten Stunden der EDV-Bediensteten der Parlamentsdirektion zu externen EDV-Dienstleistern mit 1 zu 4 angegeben (dies entspricht etwa dem Verhältnis der vorhandenen Kapazitäten).

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



# Parlamentsdirektion

Gesamtkosten des Vorhabens

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

- 11.2 Der RH empfahl der Parlamentsdirektion, künftig die Zuordnung der internen Personalressourcen zu Aufgaben und Projekten in allen Bereichen durch eine Ressourcenerfassung zu dokumentieren, um Controllingauswertungen zu ermöglichen.
- 11.3 *Laut Stellungnahme der Parlamentsdirektion würde die Abwicklung derartiger Vorhaben in Projektform künftig die Erfassung interner Personalressourcen erleichtern. Die derzeit in Einführung befindliche Kosten- und Leistungsrechnung komme dieser Empfehlung auch entgegen.*

Kosten des laufenden Betriebs

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

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

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

## Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Beauftragung des Redesigns

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

## Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

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

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

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

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

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

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

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



# Parlamentsdirektion

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im  
Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

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

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

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

Zusatzaufträge an  
das Medienkommuni-  
kationsunternehmen

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

## Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

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

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

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

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

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

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

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



# Parlamentsdirektion

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

Contenterfassung

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

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

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

Volltext-Suchsystem

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

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

## Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

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

### Sonstige Leistungen

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

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

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

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

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



# Parlamentsdirektion

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im  
Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

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

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

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

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

## EDV-Dienstleistungsverträge

Erbringung der EDV-Leistungen in der Parlamentsdirektion

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

## EDV-Dienstleistungsverträge

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

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

### Vertragsgestaltung und Entgelte

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

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

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

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

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

Nach der Neuverhandlung 2009 standen der Parlamentdirektion aus den fünf EDV-Dienstleistungsverträgen<sup>10</sup> für ein Gesamtentgelt von rd. 2.811.000 EUR insgesamt rd. 4.161 PT zur Verfügung:

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

Quellen: Parlamentdirektion; Berechnungen des RH

Die vier Verträge für die Softwareentwicklung sahen 2009 insgesamt 1.982,5 PT mit Gesamtkosten von rd. 1.782.000 EUR vor. Die Tagsätze waren unterschiedlich und teilweise nach Qualifikationen unterteilt. Im Schnitt lagen diese bei rd. 899 EUR. In der Einarbeitungsphase kam ein reduzierter Satz zur Anwendung. Im Vertrag mit dem für den EDV-Support (insbesondere die Betreuung von Laptops und PCs) beschäftigten Dienstleistungsunternehmen wurde ein Gesamtentgelt von rd. 1.029.000 EUR vereinbart, wofür sich dieses zur Bereitstellung von 2.178 PT<sup>11</sup> zu einem Tagsatz von rd. 473 EUR verpflichtete.

<sup>10</sup> Neben den angeführten EDV-Dienstleistungsverträgen waren die betreffenden Unternehmen teilweise noch im Rahmen von Wartungsverträgen für diverse EDV-Applikationen für die Parlamentdirektion tätig.

<sup>11</sup> Konkret wurden 2.128 PT zum Satz von 483 EUR plus 50 Gratisstage vereinbart.

**EDV-Dienstleistungsverträge**

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

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

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

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

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



# Parlamentsdirektion

EDV-Dienstleistungsverträge

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

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

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

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

**EDV-Dienstleistungsverträge**

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

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

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

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

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

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

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

Vergabe- und gewerberechtliche Aspekte der Art der Dienstleistung

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

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

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

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

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

## EDV-Dienstleistungsverträge

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

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

Der von der EDV-Abteilung befasste Rechts-, Legislativ- und Wissenschaftliche Dienst wies auf die Änderung der Rechtslage im Jahr 2002 hin, derzufolge auch die Vergabe nicht-prioritärer Dienstleistungen im Oberschwellenbereich den Verfahrensbestimmungen unterlag. Leistungen konnten demnach entsprechend einer Ausnahmebestimmung im BVergG 2002<sup>13</sup> nur bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – z.B. Ausführungsmöglichkeit aus technischen oder künstlerischen Gründen nur durch einen bestimmten Auftraggeber – im Wege von Verhandlungsverfahren ohne vorherige öffentliche Bekanntmachung vergeben werden. Das mit dem Abschluss mitbefasste BMF wies darauf hin, dass bei der Prüfung dieses Ausnahmetatbestands ein besonders strenger Maßstab anzulegen sei.

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

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

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

<sup>13</sup> § 25 Abs. 6 BVergG 2002

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

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

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

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

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

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

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

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**R  
H**



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfallunter-  
suchungsstelle des Bundes in den Bereichen Luft- und  
Schifffahrt**

**R**  
**H**

## Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis .....	58
Abkürzungsverzeichnis .....	59

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Verkehr, Innovation und TechnologieBundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfalluntersuchungs-  
stelle des Bundes in den Bereichen Luft- und Schifffahrt

KURZFASSUNG .....	61
Prüfungsablauf und -gegenstand .....	65
Organisation .....	66
Rechtliche Grundlagen .....	67
Untersuchungsverfahren .....	69
Personal .....	78
Nachhaltigkeit .....	83
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen .....	85

# Tabellen

**R  
H**

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl der Verfahren _____	73
Tabelle 2:	Entwicklung der Anzahl der Untersuchungsorgane und Untersuchungsleiter im Fachbereich Luftfahrt _____	78
Tabelle 3:	Ausgaben für Erwerb und Erhalt von Fluglizenzen _____	81

# Abkürzungen

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
bspw.	beispielsweise
Chicagoer Abkommen	Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt aus 1944
CPL	Commercial Pilot Licence, Berufspilotenlizenz
d.h.	das heißt
ECCAIRS	European Coordination Centre for Aviation Incident Reporting Systems
EG	Europäische Gemeinschaft
ELAK	Elektronischer Akt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ICAO	International Civil Aviation Organisation
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie**

### **Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfallunter- suchungsstelle des Bundes in den Bereichen Luft- und Schifffahrt**

Die Organisation der Unfalluntersuchung in der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes war für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich geeignet und zweckmäßig. Jedoch blieben die mit der Einrichtung der Unfalluntersuchungsstelle angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfalluntersuchung großteils ungenutzt. Die Unfalluntersuchungsstelle führte im Fachbereich Luftfahrt keine Erhebungen betreffend die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen durch.

Die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer von zwölf Monaten bei Unfalluntersuchungen wurde im Fachbereich Luftfahrt bei Weitem überschritten. Die Hauptursachen waren die geringe Personalausstattung und Mängel in den Arbeitsabläufen. Interne Regelungen zur systematischen und operativen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben fehlten großteils.

Von Gesetzes wegen waren die Untersuchungen von Vorfällen in der Schifffahrt auf die Wasserstraßen gemäß Schifffahrtsgesetz (z.B. Donau, March und Enns) beschränkt, wobei die Meldepflichten teilweise eingeschränkt und andere Binnengewässer nicht erfasst waren.

#### **KURZFASSUNG**

##### **Prüfungsziele**

Der RH überprüfte von Juni bis September 2010 die Gebarung der Bundesanstalt für Verkehr (BAV) hinsichtlich der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUB) in den Bereichen Luft- und Schifffahrt. Die UUB wurde durch Bundesgesetz mit 1. Jänner 2006 eingerichtet. Die Prüfungsziele umfassten daher insbesondere die Beurteilung der organisatorischen Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben ab 2006. (TZ 1)

## Kurzfassung

### Organisation

Die Organisation der Unfalluntersuchung war für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich geeignet und zweckmäßig. Jedoch blieben die durch die Einrichtung der UUB angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfallursachenforschung bisher größtenteils ungenutzt. Insbesondere bei der wechselseitigen Zusammenarbeit bei Untersuchungen zwischen dem Fachbereich Luftfahrt und den übrigen Fachbereichen und bei der Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle bestanden ungenutzte Potenziale. (TZ 2)

### Rechtliche Grundlagen

Eine Überprüfung durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation zeigte Defizite in der legislativen Umsetzung der Normen des Annex 13 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt betreffend die Untersuchung von Vorfällen in der Luftfahrt auf. (TZ 3)

Das Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG) war im Fachbereich Schifffahrt auf Vorfälle beschränkt, die sich auf Wasserstraßen gemäß § 15 Schifffahrtsgesetz (SchFG) wie z.B. Donau, March oder Enns ereigneten. Meldepflichten von Vorfällen bestanden nach dem SchFG jedoch nur für Wasserstraßen, die nicht in die Landesvollziehung fielen. Andere Binnengewässer wie z.B. der Bodensee oder der Neusiedlersee waren vom Geltungsbereich des UUG nicht erfasst. (TZ 3)

### Untersuchungsverfahren

Die Untersuchungen hatten als ausschließliches Ziel, die Ursache von Vorfällen festzustellen, um Sicherheitsempfehlungen ausarbeiten zu können, die zur Vermeidung von gleichartigen Vorfällen in der Zukunft beitragen sollen (§ 5 Abs. 1 UUG). (TZ 4)

Für eine systematische und operative Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen des UUG fehlten größtenteils interne Vorgaben. Dies bewirkte im Fachbereich Luftfahrt teilweise ein unsystematisches und uneinheitliches Vorgehen bei den Untersuchungen und der nachfolgenden Berichterstellung. (TZ 5)

Im Fachbereich Luftfahrt wurde die nach dem UUG möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer für Unfalluntersuchungen von zwölf Monaten bei Weitem überschritten. Von 99 eingeleiteten Untersuchungen im überprüften Zeitraum schloss die UUB bisher nur sechs mit einem Bericht ab, davon nur einen innerhalb des geforderten Zeitraums von zwölf Monaten. (TZ 6)

Die massiven Verzögerungen beim Abschluss der Untersuchungen wurden hauptsächlich durch den geringen Personalstand im Luftfahrtbereich der UUB verursacht. Dieser Mangel wurde aber mittlerweile durch eine Aufstockung der Personalressourcen (auf zehn Untersuchungsorgane bis 2011) behoben. Eine erkennbare Beschleunigung der Verfahren konnte jedoch bis zum Abschluss der Gebärungsüberprüfung noch nicht erreicht werden, weil sich die neu aufgenommenen Mitarbeiter noch in Ausbildung befanden. (TZ 6)

Ein weiterer Grund für die lange Dauer der Untersuchungen waren Mängel in der Organisation der Arbeitsabläufe, die einen raschen Abschluss der Untersuchungen behinderten. Die Mängel bestanden insbesondere in einer fehlenden Prioritätensetzung bei der Bearbeitung und in einer unzureichenden Koordinierung von Ressourcen. (TZ 6)

Die UUB stellte bereits eingeleitete Untersuchungen in mehreren Fällen ein, ohne einen entsprechenden Bericht zu erstellen bzw. zu veröffentlichen. Die Einstellung von bereits eingeleiteten Verfahren ohne Berichtserstellung bzw. -veröffentlichung (bei Unfällen) war im UUG nicht vorgesehen. (TZ 6)

Im Fachbereich Schifffahrt wurde nicht zwischen Unfall und Störung unterschieden. Deshalb konnte nicht beurteilt werden, ob die UUB der gesetzlichen Veröffentlichungspflicht im Fachbereich Schifffahrt nachgekommen war. (TZ 6)

Die UUB hielt die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Dokumentation bei der Untersuchung von Vorfällen ein. Darüber hinausgehende Informationen, die einerseits eine hinreichende Übersichtlichkeit und einen Bezug zum Verfahrensstadium und andererseits eine Beurteilung der Effizienz der Beweisaufnahme bzw. einzelner Untersuchungsschritte ermöglicht hätten, fehlten jedoch. (TZ 7)

Es erfolgte keine Zuordnung von Kosten und Ressourcen auf die jeweiligen Unfalluntersuchungen, so dass die Verfahrenskosten im Einzelnen nicht bestimmt werden konnten. (TZ 8)

**Kurzfassung**

Die Grundvoraussetzungen für ein systematisches Controlling in der UUB fehlten. Deshalb setzte die UUB auch keine entsprechenden Controllinghandlungen. (TZ 9)

**Personal**

Im Fachbereich Luftfahrt war die Empfehlung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation, den Personalstand zu erweitern, um den internationalen Verpflichtungen nachkommen zu können, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Umsetzung begriffen. (TZ 10)

Im Fachbereich Schifffahrt war nur ein Mitarbeiter tätig, wodurch bei einer Dienstverbinderung oder einem Ausscheiden dieses Mitarbeiters die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen nicht gewährleistet war. (TZ 10)

Im Fachbereich Luftfahrt war das Ausbildungsprogramm nicht genehmigt und in Kraft gesetzt. Als erforderliche Spezialkenntnisse legte das Ausbildungsprogramm den Erwerb des Berufspilotsenscheins fest, obwohl die internationalen Vorschriften keine bestimmte Form der Pilotenausbildung vorsahen. Es bestand kein an die Bedürfnisse des Fachbereiches ausgerichtetes Konzept für die fliegerische Ausbildung. (TZ 11)

Im Fachbereich Schifffahrt bestand kein Ausbildungskonzept oder Ausbildungsprogramm. (TZ 11)

**Nachhaltigkeit**

Die UUB führte im Fachbereich Luftfahrt nach Abschluss der Untersuchungsberichte keine weiteren Erhebungen betreffend die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen durch. Die Tätigkeitsberichte der UUB enthielten entgegen den Bestimmungen des UUG keine Angaben, welche Maßnahmen im Anschluss an frühere Sicherheitsempfehlungen getroffen wurden. (TZ 12)

Über die Berichterstellung und die Verfassung des Tätigkeitsberichts hinaus publizierte die UUB keine Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus ihrer Tätigkeit oder verbreitete Informationen auf andere geeignete Weise einem breiteren Adressatenkreis. (TZ 13)

### Kenndaten der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes

<b>Rechtsgrundlagen</b>	Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG), BGBl. I Nr. 123/2005 Richtlinie 94/56/EG des Rates der Europäischen Union über die Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt Richtlinie 2009/18/EG zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr Richtlinie 2003/42/EG über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt aus 1944, Annex 13 - Aircraft Accident and Incident Investigation					
<b>Wirkungsbereich</b>	Unfallursachenforschung, Angelegenheiten der Untersuchung von Unfällen und Störungen in den Verkehrsbereichen Luftfahrt, Schiene, Seilbahnen und Schifffahrt eingesetzt in der Bundesanstalt für Verkehr des BMVIT					
<b>Gebarung</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Veränderung 2006 – 2010</b>
	in 1.000 EUR					in %
Personalaufwand	306	281	355	385	525	71,6
Sachaufwand	623	1.201	705	699	705	13,2
Gesamtaufwand	929	1.482	1.060	1.084	1.230	32,4
	durchschnittliche Anzahl in Köpfen					
Untersuchungsorgane	7,17	6,50	5,08	7,25	13	81,3

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis September 2010 die Gebarung der Bundesanstalt für Verkehr (BAV) hinsichtlich der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUB) in den Bereichen Luft- und Schifffahrt im Zeitraum 2006 bis August 2010. Prüft Themen waren die Bereiche Grundlagen und Organisation, Verfahren, Nachhaltigkeit sowie Personal. Dabei lagen die Schwerpunkte auf der organisatorischen Umsetzung der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Errichtung der UUB und der Erfüllung der gesetzlich verankerten Aufgaben.

Zu dem im Jänner 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMVIT im April 2011 Stellung. Der RH erstattete im September 2011 seine Gegenäußerung.

## Organisation

2.1 Die Untersuchung von Vorfällen (Unfälle und Störungen) in der Luftfahrt und der Schifffahrt war im Bundesgesetz über die Errichtung der UUB, BGBl. I Nr. 123/2005 (UUG), gesetzlich geregelt. Auf dieser Grundlage wurde zur Untersuchung von Vorfällen sowie zur Unfallursachenforschung und Unfallprävention die UUB mit 1. Jänner 2006 errichtet.

Die UUB war im BMVIT als Teil der in BAV umbenannten Bundesanstalt für Kraftfahrzeuge eingerichtet. Die BAV war eine Anstalt ohne eigene Rechtspersönlichkeit und eine nachgeordnete Dienststelle des BMVIT. Die Mitarbeiter der UUB waren jedoch aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Tätigkeit als Untersuchungsorgane unabhängig und weisungsfrei.

Die Angelegenheiten der Untersuchung von Unfällen und Störungen umfasste neben der Luft- und Schifffahrt auch den Schienenverkehr und die Seilbahnen. Dazu waren in der UUB jeweils eigene Fachbereiche eingerichtet. Diese Fachbereiche waren vor Inkrafttreten des UUG getrennt bestehende Einheiten des BMVIT.

Ein Ziel der Errichtung der UUB war auch die Nutzung von Synergie- und Einsparungseffekten, u.a. durch gemeinsame Fachgruppen (z.B. Humanfaktoren, Metallurgie, Meteorologie), eine verkehrsträgerübergreifende Unfallursachenforschung sowie durch eine gemeinsame Meldestelle mit Bereitschaftsdienst.

Die Fachbereiche waren zwar seit 2006 in der UUB organisatorisch zusammengefasst, insbesondere die zwei großen Fachbereiche Luftfahrt und Schiene agierten jedoch nach wie vor völlig getrennt voneinander. Trotz ähnlicher Untersuchungsabläufe bestand keine wechselseitige Unterstützung oder Zusammenarbeit. Die in einem Organigramm ausgewiesene Meldezentrale war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht realisiert. Auch kam eine Bildung von Fachgruppen bisher nicht zustande.

2.2 Die Organisation der Unfalluntersuchung war grundsätzlich geeignet und zweckmäßig, die Aufgaben gemäß UUG zu erfüllen. Der RH bemängelte, dass die durch die Einrichtung der UUB angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfallursachenforschung bisher größtenteils ungenutzt blieben. Insbesondere bei der wechselseitigen Zusammenarbeit bei Untersuchungen zwischen dem Fachbereich Luftfahrt und den übrigen Fachbereichen sowie bei der Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle gab es ungenützte Potenziale.



Organisation

BMVIT

Bundesanstalt für Verkehr

Der RH empfahl der UUB, die Synergie- und Einsparungseffekte durch die Zusammenarbeit der Fachbereiche und die Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle ehestmöglich zu nutzen, um eine Verbesserung der Effizienz und der Beschleunigung der Verfahren zu erreichen.

2.3 *Das BMVIT teilte mit, dass die mit der Errichtung der UUB verfolgten Synergie- und Einsparungseffekte dadurch erreicht worden seien, dass die einzelnen erforderlichen personellen und technischen Ressourcen bzw. Einrichtungen nicht für jeden Verkehrsbereich separat geschaffen und vorgehalten werden mussten. Mit einer gemeinsamen Nutzung von Fuhrpark, Verwaltungsdiensten, Chemie-/Gefahrgutlabor, Lagerhallen, Sicherstellungsgelände samt Werkstatt und Prüfhalle sowie dem verkehrsbereichübergreifenden Einsatz von Untersuchungsleitern (Schiene, Seilbahnen, Luftfahrt) seien bereits eine Vielzahl möglicher Synergieeffekte ausgeschöpft worden.*

2.4 Der RH bemerkte dazu, dass im überprüften Zeitraum kein verkehrsträgerübergreifender Einsatz von Untersuchungsleitern zwischen dem Fachbereich Luftfahrt einerseits und den Fachbereichen Schiene, Schifffahrt und Seilbahnen andererseits festzustellen war.

## Rechtliche Grundlagen

3.1 Das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt aus 1944 (Chicagoer Abkommen) enthielt in seinem „Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation“ internationale Normen und Empfehlungen betreffend die Untersuchung von Vorfällen in der Luftfahrt. Österreich trat dem Abkommen 1948 bei und verpflichtete sich damit, die Normen des Abkommens innerstaatlich zu implementieren.

Daneben war Österreich verpflichtet, die Richtlinie 94/56/EG des Rates der Europäischen Union über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt sowie die Richtlinie 2003/42/EG über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt innerstaatlich umzusetzen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war auf supranationaler Ebene eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt (kurz: EU-Verordnung) in Ausarbeitung.

Im Bereich der Schifffahrt bestand die Richtlinie 2009/18/EG zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr, die von den Mitgliedstaaten bis zum 17. Juni 2011 umzusetzen war.

## Rechtliche Grundlagen

Das UUG regelte die Untersuchung von Vorfällen in den Bereichen Luftfahrt, Schiene, Schifffahrt und Seilbahnen. Damit wurden die internationalen als auch die supranationalen Vorgaben innerstaatlich im Wesentlichen umgesetzt.

Im Bereich der Schifffahrt war das UUG jedoch zur Zeit der Gebärungsüberprüfung auf die Untersuchung von Vorfällen auf Wasserstraßen gemäß § 15 des Schifffahrtgesetzes, BGBl. I Nr. 62/1997 (SchFG), beschränkt. Das waren die Donau (einschließlich Wiener Donaukanal), die March, die Enns und die Traun mit allen ihren Armen, Seitenkanälen, Häfen und Verzweigungen, ausgenommen die in der Anlage 2 des Gesetzes angeführten Gewässerteile. Damit waren die größten Binnengewässer wie z.B. der Bodensee oder der Neusiedlersee ausgenommen. Zudem bestand gemäß § 31 Abs. 3a SchFG nur für die Schifffahrtsaufsicht eine Meldeverpflichtung von Vorfällen an die UUB. Das betraf nur jene Vorfälle auf einer Wasserstraße, die nicht in die Landesvollziehung<sup>1</sup> fielen. In allen anderen Fällen bestand keine Meldepflicht der zuständigen Sicherheitsdienststellen oder des Schiffsführers<sup>2</sup>.

Im Jahr 2008 fand in Österreich eine Überprüfung durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO-Audit) statt, von der auch die UUB betroffen war. Die ICAO zeigte Defizite in der legislatischen Umsetzung der Normen des Annex 13 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt auf. So bestanden bspw. keine gesetzlichen Regelungen, die eine tatsächliche Durchführung einer Untersuchung entsprechend Annex 13 bei allen Unfällen und schweren Störungen erforderten. Weiters fehlten Regelungen, die eine volle Kontrolle der UUB über Beweismittel gewährleisteten und eine Behinderung bei der Beweismittelaufnahme und -sicherung durch andere Behörden (z.B. Staatsanwaltschaft) ausschlossen.

Die BAV leitete in einem Entwurf zur Novellierung des UUG u.a. die nötigen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem ICAO-Audit ein. Im Hinblick auf das gleichzeitig durchgeführte Verfahren des Europäischen Parlaments und Rates zur Erlassung einer einschlägigen EU-Verordnung wurde die endgültige Umsetzung jedoch aufgeschoben, um allfällige Regelungskonflikte mit der für das vierte Quartal 2010 erwarteten EU-Verordnung zu vermeiden.

<sup>1</sup> Gemäß Art. 11 Abs. 1 Z 6 unterlagen nicht der Landesvollziehung Angelegenheiten der Binnenschifffahrt auf der Donau, dem Bodensee, dem Neusiedlersee und auf Grenzstrecken sonstiger Grenzgewässer hinsichtlich Schifffahrtskonzessionen, Schifffahrtsanlagen und Zwangsrechten an solchen sowie Strom- und Schifffahrtspolizei.

<sup>2</sup> vgl. § 31 Abs. 2 SchFG und § 8 Seen- und Fluß-Verkehrsordnung, BGBl. Nr. 42/1990

- 3.2 Der RH empfahl dem BMVIT, die von der ICAO aufgezeigten Regelungsdefizite im Bereich der Luftfahrt im Zuge der Erstellung des Entwurfs zur Novelle des UUG ehestmöglich zu beheben.

Für den Fachbereich Schifffahrt empfahl der RH dem BMVIT, die Umsetzung der Richtlinie 2009/18/EG rechtzeitig in die Wege zu leiten und abzuschließen.

Der RH hielt es im Interesse der Sicherheit der Schifffahrt und von Personen sowie der Unfallprävention für zweckmäßig, insbesondere für den Bereich des Linienverkehrs im Sinne des SchFG den Anwendungsbereich des UUG über Wasserstraßen gemäß § 15 SchFG hinaus auf andere Binnengewässer zu erweitern.

Der RH empfahl daher dem BMVIT, im Zuge der in Ausarbeitung befindlichen Novellierung des UUG auch die Kompetenzen der UUB im Fachbereich Schifffahrt auszuweiten. Parallel dazu empfahl der RH dem BMVIT, im Rahmen der Novellierungsbestrebungen auch auf eine entsprechende Erweiterung der Meldeverpflichtungen an die UUB im Bereich Schifffahrt hinzuwirken.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde den von der ICAO aufgezeigten Verbesserungspotenzialen sowie den in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt enthaltenen Regelungen in einem derzeit im Begutachtungsverfahren befindlichen Entwurf für eine Novelle des UUG Rechnung getragen.*

*Hinsichtlich einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des UUG auch auf andere Binnengewässer sei seitens der UUB Kontakt mit den zuständigen Fachabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen aufgenommen worden, um vorerst einen Überblick über Umfang und Art der relevanten Vorfälle zu bekommen.*

## Untersuchungsverfahren

Wesentliche Grundsätze

- 4 Die Untersuchungen hatten als ausschließliches Ziel, die Ursache von Vorfällen festzustellen, um Sicherheitsempfehlungen ausarbeiten zu können, die zur Vermeidung von gleichartigen Vorfällen in der Zukunft beitragen sollen (§ 5 Abs. 1 UUG).

Das UUG teilte die Vorfälle in Unfälle und Störungen ein, wobei von einem Unfall bei einer tödlichen oder schweren Verletzung von Per-

## Untersuchungsverfahren

sonen und/oder einer schweren Beschädigung des (Luft)-Fahrzeugs auszugehen war. Als Störung galt ein anderes Ereignis als ein Unfall, das den sicheren Betrieb des Verkehrsmittels beeinträchtigte. Unter einer schweren Störung waren Umstände zu verstehen, die beinahe einen Unfall herbeigeführt hätten.

Der Umfang der Untersuchung hatte sich nach dem Ausmaß und der Art des Vorfalls sowie nach den voraussichtlichen Erkenntnissen für die Verbesserung der Verkehrssicherheit zu richten. Die Untersuchungsverfahren waren dabei einfach und zweckmäßig durchzuführen. Im Interesse der Effizienz der Untersuchung und der Aussagekraft der Beweismittel waren Untersuchungen unverzüglich durchzuführen sowie am Unfallort schnellstmöglich abzuschließen (§ 5 Abs. 3 und 4 UUG).

### Verfahrensablauf

5.1 Die einzelnen Schritte im Untersuchungsverfahren der UUB waren in den Bestimmungen des UUG begrifflich definiert. Die UUB unterschied demnach im Verfahren zwischen

- Befundaufnahme,
- Erstellung des Untersuchungsberichts,
- Versendung des Untersuchungsberichts,
- Anhörungsverfahren und
- Veröffentlichung des Untersuchungsberichts.

Den arbeitsmäßig größten Anteil am Untersuchungsverfahren nahm die Befundaufnahme ein, die aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen bestand, die im UUG nicht determiniert waren.

Die Vorgehensweise im Untersuchungsverfahren beruhte im Wesentlichen auf den persönlichen Erfahrungen und dem Wissensstand der Untersuchungsleiter. Interne und bereits angewandte Vorgaben zur Unterstützung und Vereinheitlichung der Prozesse im Untersuchungsverfahren bestanden nur ansatzweise.

Die UUB versuchte, im Fachbereich Luftfahrt ein Verfahrenshandbuch (Procedure Manual) zu erstellen, das seit 2008 in einem Entwurfstadium vorlag und vorläufig angewandt wurde. Es bestand jedoch primär aus einer systematischen Zusammenstellung von Rechtsvorschriften für die UUB. Daneben enthielt es lediglich eine noch unvollständige Beschreibung über die Planung der eigentlichen Untersuchungsschritte.

Weiters entwickelte die UUB für den Fachbereich Luftfahrt eine Checkliste zur Beurteilung von Vorfällen als Entscheidungshilfe zum Ergreifen der notwendigen Maßnahmen im Untersuchungsprozess (Investigation Policy). Dieses Projekt befand sich aber erst im Anfangsstadium.

Im Fachbereich Schifffahrt gab es keine Projekte zur Erstellung von Vorgaben zur Unterstützung und Vereinheitlichung der Prozesse der Unfalluntersuchung.

Insgesamt fehlten somit wesentliche Vorgaben für die systematische und operative Umsetzung der Bestimmungen des UUG im Untersuchungsverfahren. Dies betraf insbesondere

- eine dokumentierte systematische Beurteilung und Einordnung der Vorfälle im Anfangsstadium des Verfahrens

sowie daran anknüpfend

- eine Kategorisierung der Untersuchungen hinsichtlich ihrer Größe aufgrund des zu erwartenden Untersuchungsumfangs und der zu erwartenden Erkenntnisse für Verbesserungen der Verkehrssicherheit,
- Verfahrensanleitungen bzw. Untersuchungsmuster sowie
- Qualitätsstandards und Mindestanforderungen für eine Untersuchung.

5.2 Der RH stellte fest, dass interne Vorgaben für eine systematische und operative Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen des UUG großteils fehlten. Nach Ansicht des RH bewirkte das Fehlen von Vorgaben im Fachbereich Luftfahrt teilweise ein unsystematisches und uneinheitliches Vorgehen bei den Untersuchungen und der nachfolgenden Berichtserstellung.

Der RH empfahl der UUB (unbeschadet der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane), interne Vorgaben für das Unfalluntersuchungsverfahren im Fachbereich der Luftfahrt und der Schifffahrt zu schaffen. Deren Anwendung sollte einen systematischen Untersuchungsprozess mit fachbereichsweit einheitlichen Qualitätsstandards gewährleisten.

## Untersuchungsverfahren

Zu diesem Zweck wäre im Fachbereich Luftfahrt das Procedure Manual und die Investigation Policy ehestmöglich – d.h. unmittelbar nach Erlassung der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erwarteten, einschlägigen EU-Verordnung und im Gefolge der Novellierung des UUG (siehe TZ 3) – zu ergänzen und fertigzustellen.

Auf folgende Punkte sollte ein besonderes Augenmerk gelegt werden:

- Einordnung der Vorfälle nach den ersten Schritten der Beweisaufnahme vor Ort, bspw. nach Art des Luftfahrzeugs, nach Art und Umfang der Schäden und nach der wahrscheinlichen Ursache;
- Kategorisierung der Untersuchungen nach dem zu erwartenden Umfang und der Bedeutung der zu erwartenden Sicherheitsempfehlungen;
- Festlegung von Mindestanforderungen für alle Untersuchungen unabhängig von ihrer Einordnung und Kategorisierung sowie auch einer Mindestveröffentlichung der Ergebnisse;
- Qualitätsstandards und Verfahrensanleitungen für weiterführende Untersuchungen mit Anknüpfung an die Einordnung und die Kategorisierung der Vorfälle.

5.3 *Das BMVIT teilte dazu mit, dass die Erstellung eines Qualitätshandbuchs sowie alle daraus zu entwickelnden Dokumente bis Ende September 2011 erfolgen solle. Weiters sei nach Prüfung durch einen zertifizierten Qualitätsmanager und Einarbeitung der Änderungen und Ergänzungen eine Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems nach ISO 9001 für Anfang Jänner 2012 geplant.*

*Unabhängig davon seien zur Gewährleistung einer qualitätsvollen Vorgehensweise bei der Untersuchung von Vorfällen die Überarbeitung des Procedure Manuals sowie die Ergänzung und Fertigstellung der Investigation Policy unter der Berücksichtigung der EU-Verordnung Nr. 996/2010 und der geplanten Novelle des UUG vorgesehen.*



Untersuchungsverfahren

BMVIT

Bundesanstalt für Verkehr

Verfahrensdauer 6.1 Die Anzahl der im überprüften Zeitraum gemeldeten Vorfälle, der eingeleiteten Untersuchungen und der veröffentlichten Untersuchungsberichte stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 1: Anzahl der Verfahren						
	2006	2007	2008	2009	Jänner bis August 2010	Gesamt
<b>Luftfahrt</b>						
	Anzahl					
gemeldete Vorfälle	842	1.037	1.242	1.222	758	5.101
eingeleitete Untersuchungen	25	27	21	19	7	99
<i>davon abgeschlossene Berichte</i>	2	3	–	1	–	6
<b>Schifffahrt</b>						
gemeldete Vorfälle	17	18	18	26	20	99
eingeleitete Untersuchungen	–	4	5	8	–	17
<i>davon abgeschlossene Berichte</i>	–	1	–	–	–	1

Die UUB leitete von Jänner 2006 bis August 2010 99 Untersuchungen im Fachbereich Luftfahrt ein. Davon schloss sie bisher sechs mit einem Bericht ab<sup>3</sup>. Zwölf Untersuchungsverfahren wurden ohne Erstellung eines Berichts eingestellt, so dass 81 Verfahren aus dem überprüften Zeitraum noch nicht abgeschlossen waren. Weiters kamen noch elf offene Verfahren aus Vorjahren hinzu, bei denen ein Unfallbericht zu erstellen war. Ferner veröffentlichte die UUB elf Berichte zu Untersuchungen von Vorfällen aus Jahren vor ihrer Einrichtung<sup>4</sup>.

Im Fachbereich Schifffahrt untersuchte die UUB im überprüften Zeitraum 17 von 99 gemeldeten Vorfällen, wobei ein einziger Unfallbericht erstellt und veröffentlicht wurde.

Gemäß den Vorschriften des UUG waren Untersuchungen von Vorfällen mit einem Untersuchungsbericht abzuschließen. Bei Unfällen waren die Untersuchungsberichte auch zu veröffentlichen, wobei dies so rasch wie möglich und möglichst nicht später als zwölf Monate nach dem Unfall zu erfolgen hatte (§ 15 Abs. 3 UUG). Im Fachbereich Schifffahrt wurde entgegen den Bestimmungen des UUG nicht zwischen Unfall und Störung unterschieden.

<sup>3</sup> Dabei handelte es sich in allen Fällen um Unfälle.

<sup>4</sup> Verfahren der ehemaligen Flugunfalluntersuchungsstelle des BMVIT

## Untersuchungsverfahren

Die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den ab 2006 eingeleiteten Flugunfalluntersuchungen bis zur Berichtsveröffentlichung betrug rd. 22 Monate. Das kürzeste Verfahren konnte in rd. 8,5, das längste in rd. 34,5 Monaten abgeschlossen werden. Das älteste noch offene Verfahren aus diesem Zeitraum stammte vom April 2006. Der Unfallbericht im Fachbereich Schifffahrt wurde zeitgerecht abgeschlossen.

Die Beweisaufnahme und -sicherung im Untersuchungsverfahren führte die UUB grundsätzlich unverzüglich an Ort und Stelle des Ereignisses durch, wie es die Bestimmungen des UUG vorsahen. Wegen geringer Personalressourcen mussten laufende Untersuchungsschritte bei Auftreten neuer Vorfälle oftmals unterbrochen werden. Die Unfalluntersuchungen waren daher häufig durch eine diskontinuierliche Arbeitsweise gekennzeichnet.

Unfälle und schwere Störungen, die die Abgabe einer Sicherheitsempfehlung bei Gefahr im Verzug zur Verhütung künftiger Vorfälle aus gleichem oder ähnlichem Anlass ohne Aufschub erforderten (§ 16 Abs. 2 UUG), bearbeitete die UUB vorrangig. Eine weitergehende Kennzeichnung von Untersuchungen nach Priorität und eine darauf aufbauende, erkennbare Ressourcenzuweisung erfolgten nicht.

- 6.2 Die nach dem UUG möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer für den Abschluss von Untersuchungsverfahren von zwölf Monaten wurde im Fachbereich Luftfahrt bei Weitem überschritten. Von 99 eingeleiteten Untersuchungen im überprüften Zeitraum schloss die UUB bisher nur sechs mit einem Bericht ab, davon nur einen innerhalb des geforderten Zeitraums. Im Fachbereich Schifffahrt gab die Verfahrensdauer dem RH keinen Anlass für Kritik.

Der RH erkannte als Hauptursache für die massiven Verzögerungen den geringen Personalstand im Luftfahrtbereich der UUB. Dieser Mangel wurde aber mittlerweile durch eine Aufstockung der Personalressourcen (auf zehn Untersuchungsorgane bis 2011) behoben. Eine erkennbare Beschleunigung der Verfahren konnte jedoch bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung noch nicht erreicht werden, weil sich die neu aufgenommenen Mitarbeiter noch in Ausbildung befanden (siehe TZ 10).

Weiters stellte der RH Mängel in der Organisation der Arbeitsabläufe fest, die einen raschen Abschluss der Untersuchungen behinderten. Die Mängel bestanden insbesondere in einer fehlenden Prioritätensetzung bei der Bearbeitung und in einer unzureichenden Koordinierung von Ressourcen.

Der RH empfahl der UUB, eine Kategorisierung von Vorfällen nach Priorität vorzunehmen und danach eine zeitliche Abfolge ihrer Bearbeitung sowie eine Ressourcenzuweisung festzulegen. Die Priorität sollte sich dabei insbesondere an der Bedeutung der erwarteten Untersuchungsergebnisse für die Erhöhung der Verkehrssicherheit orientieren. Ziel sollte es sein, die Verfahrensdauer bei Unfalluntersuchungen auf die im UUG vorgesehene Dauer von zwölf Monaten zu reduzieren.

Weiters stellte der RH fest, dass die UUB bereits eingeleitete Untersuchungen in mehreren Fällen einstellte, ohne einen entsprechenden Bericht zu erstellen bzw. zu veröffentlichen. Dies war im UUG nicht vorgesehen<sup>5</sup>.

Hinzu kam, dass im Fachbereich der Schifffahrt entgegen den Bestimmungen des UUG nicht zwischen Unfall und Störung unterschieden wurde. Deshalb konnte nicht beurteilt werden, ob die UUB der gesetzlichen Veröffentlichungspflicht im Fachbereich Schifffahrt nachgekommen war.

Der RH empfahl der UUB, bei jedem eingeleiteten Untersuchungsverfahren einen entsprechenden Untersuchungsbericht zu erstellen und bei Unfällen gesetzeskonform zu veröffentlichen. Im Fachbereich Schifffahrt sollte nach Ansicht des RH jedenfalls auch eine Einordnung der Vorfälle entsprechend dem UUG nach Unfällen oder Störungen erfolgen.

**6.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT seien für alle Bereiche der UUB Vorgaben für eine qualitätsoptimierte, prozess- und ergebnisorientierte Vorgehensweise bei der Untersuchung von Vorfällen im ersten Halbjahr 2011 ausgearbeitet worden.*

*Weiters werde im Bereich Schifffahrt zukünftig für jede eingeleitete Untersuchung ein Untersuchungsbericht erstellt und entsprechend veröffentlicht. Für die Einordnung der Vorfälle nach Unfällen und Störungen seien Gespräche hinsichtlich der hierfür notwendigen Änderungen des Schifffahrtsgesetzes mit der Obersten Schifffahrtsbehörde im BMVIT im zweiten Quartal 2011 vorgesehen gewesen.*

<sup>5</sup> § 15 UUG

## Untersuchungsverfahren

### Aufzeichnungen und Dokumentation

7.1 Das UUG enthielt grundlegende Dokumentationsvorschriften, wonach die Untersuchungsorgane Aktenvermerke und Niederschriften anzufertigen hatten, sowie Bestimmungen über die Aufbewahrungspflichten. Darüber hinaus erfasste die UUB die einzelnen Untersuchungsschritte aktenmäßig in elektronischer Form (ELAK). Die gespeicherten Daten enthielten alle Dokumente der Beweisaufnahme, die Korrespondenz mit Beteiligten, Behörden und Sachverständigen sowie gegebenenfalls einen Berichtsentwurf bzw. den endgültigen Unfallbericht.

Es mangelte im ELAK jedoch häufig an einer hinreichenden Übersichtlichkeit. So fehlte eine aussagekräftige Bezeichnung der Geschäftsfälle, aus deren Titel erkennbar gewesen wäre, um welchen Verfahrensschritt es sich handelte und in welchem Stadium sich die Untersuchung befand. Weiters fehlten großteils eine Würdigung einzelner Beweismittel nach Abschluss der Beweisaufnahme bzw. eine Dokumentation zwischenzeitlicher Ergebnisse einzelner Untersuchungsschritte. Diese erfolgten meistens erst in einem großen zeitlichen Abstand bei der Erstellung des Unfallberichts. Zeitliche Unterbrechungen während einer Untersuchung (siehe TZ 6), deren Begründung sowie der (geplante) Zeitpunkt der Wiederaufnahme waren nicht dokumentiert.

7.2 Der RH stellte fest, dass die UUB die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Dokumentation bei der Untersuchung von Vorfällen einhielt. Darüber hinausgehende Informationen, die einerseits eine hinreichende Übersichtlichkeit und einen Bezug zum Verfahrensstadium und andererseits eine Beurteilung der Effizienz der Beweisaufnahme bzw. einzelner Untersuchungsschritte ermöglicht hätten, fehlten jedoch.

Der RH empfahl der UUB, die einzelnen Geschäftsfälle im ELAK mit einem aussagekräftigen Titel zu versehen, um eine bessere Zuordnung im Verfahren sowie ein zielgerichtetes und leichteres Auffinden zu ermöglichen. Weiters sollten die Ergebnisse einzelner Verfahrensschritte zur Beweisaufnahme bereits unmittelbar nach deren Abschluss in einer Mindestform gewürdigt werden, um deren Effizienz in einem frühen Stadium beurteilen zu können und das Verfahren zu beschleunigen.

Schließlich empfahl der RH der UUB, jede Unterbrechung einer Untersuchung ab einer festzulegenden Dauer (z.B. einem Monat) im ELAK zu dokumentieren bzw. zu begründen sowie die voraussichtliche Wiederaufnahme zu vermerken.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien Vorgaben für die erforderliche Dokumentation im ELAK im ersten Halbjahr 2011 festgelegt worden.*

## Verfahrenskosten

- 8.1 Die BAV verfügte grundsätzlich über eine Kostenrechnung, in der die UUB und die Fachbereiche Luftfahrt und Schifffahrt als Kostenstellen abgebildet waren. Damit lagen die Voraussetzungen vor, um die Verfahrenskosten auf Kostenträgerbasis zu ermitteln. Es erfolgte jedoch keine Zuordnung von Kosten und Ressourcen auf die jeweiligen Unfalluntersuchungen, so dass die Verfahrenskosten im Einzelnen nicht bestimmt werden konnten.
- 8.2 Der RH empfahl der UUB, die Kosten jeder Unfalluntersuchung auf Kostenträgerbasis zu berechnen. Um dies zu ermöglichen, sollten vorerst die Personalkosten aufgrund von Stunden- oder Tagsätzen sowie die übrigen Kosten auf Basis von Zuschlagssätzen ermittelt werden. Zudem müsste auch das Mengengerüst in Form einer Ressourcenzuordnung auf die einzelnen Unfalluntersuchungen bestimmt werden.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien Vorgaben für die Berechnung der Kosten jeder Unfalluntersuchung im ersten Halbjahr 2011 festgelegt worden.*

## Controlling

- 9.1 Die Mitarbeiter der UUB erstellten auf Anordnung des Leiters der UUB eine Verfahrensstatistik über die Unfalluntersuchungen in einfacher, tabellarischer Form. Diese enthielt dann die Geschäftszahl, die Kurzbezeichnung der Untersuchung, das Vorfalldatum, das Verfahrensstadium sowie teilweise das Jahr der geplanten Fertigstellung. Eine regelmäßige Verfahrensstatistik in standardisierter Form lag nicht vor.

Abgesehen von dieser vereinfachten Verfahrensstatistik erfolgten keinerlei Controllingmaßnahmen. Weiters führte die UUB keine Planung der Unfalluntersuchungen in Bezug auf Ressourcen und zeitliche Vorgaben durch. Zudem wurden auch keine Ressourcenaufzeichnungen geführt. Es fehlten daher die Grundvoraussetzungen für ein systematisches Controlling.

- 9.2 Der RH stellte fest, dass die Grundvoraussetzungen für ein systematisches Controlling in der UUB fehlten und deshalb auch keine entsprechenden Controllinghandlungen gesetzt wurden.

Der RH empfahl der UUB,

- nach Einleitung und erster Einschätzung des Umfangs der Untersuchung den Personalressourceneinsatz, den zeitlichen Bedarf, Termine für die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Verfahrenskosten zu planen,

## Untersuchungsverfahren

- eine regelmäßige Personalressourcenaufzeichnung mit Zuordnung zur jeweiligen Untersuchung durchzuführen,
- Planungsänderungen bspw. durch Unterbrechungen oder Ausweitungen zu dokumentieren und zu begründen,
- eine regelmäßige (zumindest halbjährliche) Verfahrenstatistik zu führen, aus der der Stand der jeweiligen Untersuchung sowie Planungsabweichungen ersichtlich sind, sowie
- einen Plan-Ist-Vergleich am Ende jeder Untersuchung zu erstellen.

9.3 Laut Stellungnahme des BMVIT sei ein verstärkter Einsatz von Controllingmaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Verfahrensplanung, den Ressourceneinsatz sowie die Dokumentation und Verfahrenskosten im ersten Halbjahr 2011 geplant gewesen.

## Personal

Personalausstattung  
und Dienstpläne

10.1 Im überprüften Zeitraum entwickelte sich im Fachbereich Luftfahrt die Anzahl der durchschnittlich pro Jahr tätigen Untersuchungsorgane sowie der davon als Untersuchungsleiter eingesetzten Organe wie folgt:

Tabelle 2: Entwicklung der Anzahl der Untersuchungsorgane und Untersuchungsleiter im Fachbereich Luftfahrt						
	2006	2007	2008	2009	Jänner bis August 2010	
	durchschnittliche Anzahl in Köpfen					
Untersuchungsorgane	7,17	6,50	5,08	7,25	8,11	
davon Untersuchungsleiter	3,00	4,00	3,17	3,00	3,67	
	Anzahl					
eingeleitete Untersuchungen je Organ	3,5	4,2	4,1	2,6	0,9	

Im Jahr 2008 stellte das ICAO-Audit fest, dass die Unfalluntersuchungsstelle zur Zeit der Prüfung über nicht ausreichend Personal verfügte, um ihre Aufgaben und internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. In diesem Zusammenhang erachteten die ICAO-Experten die hohe Anzahl an über einige Jahre unerledigten Unfalluntersuchungsfällen als eine der Konsequenzen der zu geringen Personalausstattung. Die ICAO-Prüfer empfahlen, zumindest fünf Untersuchungsorgane zusätzlich aufzunehmen, womit insgesamt zehn Untersuchungsorgane als dem ICAO-Standard angemessen angesehen wurden.

Aufgrund des Audits führte das BMVIT im August 2008 und im Oktober 2009 Stellenausschreibungen durch, um den von der ICAO als Mindeststandard festgestellten Personalstand erreichen und die Anzahl der Untersuchungsleiter im Laufe des Jahres 2010 auf fünf anheben zu können.

Im Fachbereich Schifffahrt war ein Mitarbeiter beschäftigt, der primär im Fachbereich Schiene tätig war. Die Auslastung dieses Mitarbeiters für den Fachbereich Schifffahrt betrug etwa 10 % bis 20 %. In der Unfalluntersuchungsstelle gab es keinen anderen Mitarbeiter, der eine einschlägige Ausbildung oder Erfahrung im Fachbereich Schifffahrt hatte.

Für den Fachbereich Luftfahrt bestand ein Dienstplankonzept mit einem Bereitschaftsdienstsystem, das eine durchgehende Einsatzbereitschaft der UUB sicherstellte. Dienstliche Mehrleistungen wurden überwiegend durch Freizeit ausgeglichen. Im Jahr 2009 wurden durchschnittlich 47,3 Überstunden, im Jahr 2008 68,8 Überstunden und im Jahr 2007 18,1 Überstunden pro Prüforgan ausbezahlt, wobei im Jahr 2008 der niedrigste Personalstand im Fachbereich Luftfahrt bestand. Der Aufwand für diese Überstunden betrug insgesamt im Jahr 2009 8.619 EUR, im Jahr 2008 8.370 EUR und im Jahr 2007 2.656 EUR.

Im Fachbereich Schifffahrt fielen keine Überstunden an.

- 10.2 Der RH stellte fest, dass im Fachbereich Luftfahrt die Empfehlung der ICAO, den Personalstand zu erweitern, um den internationalen Verpflichtungen nachkommen zu können, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Umsetzung begriffen war.

Für den Fachbereich Schifffahrt empfahl der RH der UUB, einen weiteren Mitarbeiter aus den bestehenden Personalressourcen auszubilden und einzusetzen, damit im Falle einer Dienstverhinderung oder eines Ausscheidens des derzeitig tätigen Mitarbeiters aus der Unfalluntersuchungsstelle die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen im Fachbereich Schifffahrt gewährleistet sind.

## Personal

- 10.3 *Das BMVIT erklärte dazu in seiner Stellungnahme, dass die Personalaufstockung im Bereich der Zivilluftfahrt wegen des hohen Ausbildungsaufwands noch zu keiner deutlichen Reduktion der Untersuchungsdauer geführt habe; die Einhaltung der Frist von zwölf Monaten werde allerdings als kurzfristig erreichbares Ziel angesehen. Die Leistungsfähigkeit der UUB könne nicht nur am Stand des eingesetzten, bundesbediensteten Personals gemessen werden. Es sei weder sinnvoll noch ökonomisch vernünftig, für mögliche Arbeitsspitzen und die Vielzahl an möglicherweise notwendigen Fachexperten jeweils vollbeschäftigte Spezialisten in einem Dienstverhältnis zum BMVIT für die BAV vorzuhalten.*
- 10.4 Der RH hielt fest, dass er die Auffassung des BMVIT grundsätzlich teile und keine hierzu widersprechende Empfehlung formuliert hat. Hinsichtlich des Fachbereichs Schifffahrt wies der RH nochmals darauf hin, dass er die Ausbildung und den Einsatz eines weiteren Mitarbeiters aus den bestehenden Personalressourcen empfohlen hat.

## Ausbildung

- 11.1 Für den Fachbereich Luftfahrt lag ein Konzept für eine Dienstanweisung zur Qualifizierung von Untersuchungsleitern und -organen der Unfalluntersuchungsstelle (Training programme for aircraft accident investigators) vor. Die ICAO hob anlässlich ihres Audits hervor, dass das Konzept keine Aufzeichnungen über innerbetriebliche Ausbildungen und Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der praktischen Arbeit vorsah. Weiters merkte die ICAO kritisch an, dass das Trainingsprogramm nicht offiziell genehmigt und in Kraft gesetzt war.

Das Trainingsprogramm sah vor, dass die Untersuchungsorgane im dritten Jahr nach der Einstellung Spezialkenntnisse erwerben sollen. Dazu zählte auch der Erwerb des Berufspilotenscheins (CPL) für Flächenflugzeuge und/oder Hubschrauber. Ein auf die Bedürfnisse des Fachbereichs Luftfahrt ausgerichtetes Konzept betreffend Flugausbildung und -erfahrung bestand nicht.

Weder die Richtlinie 94/56/EG noch der Annex 13 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt sahen für Unfalluntersuchungsorgane eine bestimmte Form der Pilotenausbildung zwingend vor. Die ICAO hielt es für wünschenswert, dass Unfalluntersuchungsorgane, die nicht schon vor ihrer Tätigkeit über eine Pilotenausbildung verfügten, eine gewisse Praxis als Piloten haben sollten.

Die Ausgaben für den Erwerb und die Erhaltung von Fluglizenzen der Unfalluntersuchungsorgane des Fachbereichs Luftfahrt entwickelten sich wie folgt:

<b>Tabelle 3: Ausgaben für Erwerb und Erhalt von Fluglizenzen</b>					
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>bis August 2010</b>
	in EUR				
BAV	151.956	19.046	22.353	22.349	14.721
BMVIT	1.341	29.880	12.060	18.300	2.200
<b>Summe</b>	<b>153.297</b>	<b>48.926</b>	<b>34.413</b>	<b>40.649</b>	<b>16.921</b>

Diese Ausgaben wurden einerseits aus dem Budget der BAV und andererseits aus dem Ausbildungsbudget des BMVIT beglichen. Die von der BAV im Jahr 2006 getragenen Kosten entstanden durch Helikopterflugstunden für Instrumentenflugausbildung und Flugscheinerhaltungen für Helikopterflug. In den nachfolgenden Jahren wurden die Flugausbildungs- und Scheinerhaltungskosten in der BAV deutlich reduziert. Dazu erging vom Leiter der BAV Anfang 2008 an den Fachbereich Luftfahrt der UUB die Dienstanweisung, die Ausgaben für Berufs- und Privatpilotlizenzen aus budgetären Gründen ab sofort mit maximal 30.000 EUR pro Jahr zu limitieren.

Für den Fachbereich Schifffahrt lagen weder ein genehmigtes Ausbildungsprogramm noch ein Ausbildungskonzept vor.

- 11.2 Der RH stellte fest, dass in den Fachbereichen Luftfahrt und Schifffahrt keine genehmigten Ausbildungsprogramme bestanden.

Er empfahl der UUB, das bestehende Ausbildungskonzept für den Fachbereich Luftfahrt ehestmöglich zu genehmigen und das Ausbildungshandbuch in Kraft zu setzen. Die hausinternen Aus- und Weiterbildungen sowie die im Rahmen der praktischen Tätigkeit erfolgten Ausbildungsmaßnahmen wären zu dokumentieren.

Der RH empfahl der UUB weiters, im Ausbildungshandbuch das Erfordernis einer Pilotenausbildung an den jeweiligen Einzelfall und den Bedürfnissen des Fachbereichs auszurichten und an ein entsprechendes Ausbildungskonzept zu knüpfen. Das Niveau der fliegerischen Basisausbildung sollte primär auf den Erwerb eines Privatpilotenscheins abzielen. Die Anzahl an zu absolvierenden Flugstunden wäre deutlich

geringer als beim Erwerb des CPL. Damit könnte der Erwerb von fliegerischen – auch über die Basisausbildung hinausgehenden – Spezialkenntnissen zielgerichteter gesteuert und den Erfordernissen des Fachbereichs Luftfahrt optimaler angepasst werden. Durch die geringeren Kosten der Basisausbildung könnte das vorhandene Budget effizienter, insbesondere für eine strategisch ausgerichtete Erweiterung der fliegerischen Weiterbildung, genutzt werden.

Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein Aus- und Weiterbildungsprogramm zu erstellen, zu genehmigen und in Kraft zu setzen.

- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Pilotenausbildung lediglich ein einzelner Aspekt der Qualifizierungsmaßnahmen und beinhalte nicht zuletzt die Ausbildung Nachtsichtflug, Instrumentenflug sowie eine Mehrmotorenberechtigung. Der Schritt zum Berufspilotenschein sei nur mehr klein und runde mit den überwiegend theoretischen Kenntnissen die betrieblichen Anforderungen ab. Im Zuge der seit Anfang 2011 laufenden Arbeiten zur Einrichtung eines Netzwerks der europäischen Sicherheitsuntersuchungsstellen werde es zweifelsohne zu einer Vereinheitlichung der Anforderungen an das Untersuchungspersonal kommen, die dann auch im Qualifizierungskonzept ihren Niederschlag finden werde. Es erscheine daher sinnvoll, mit dieser Entwicklung konform zu gehen.*

*Für den Bereich Schifffahrt seien ein Ausbildungskonzept und ein Ausbildungshandbuch in Ausarbeitung. Die Fertigstellung sei für Anfang Jänner 2012 vorgesehen.*

- 11.4 Der RH wies darauf hin, dass nach den anzuwendenden Vorschriften für einen Berufspilotenschein drei- bis viermal so viele Flugstunden nachzuweisen sind. Der Erwerb ergänzender Spezialberechtigungen (Instrumentenflug usw.) ist vom Erwerb einer Berufspilotenberechtigung nicht abhängig.

Nach Ansicht des RH ist es zudem nicht absehbar, ob und wann im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Netzwerks der europäischen Sicherheitsuntersuchungsstellen entsprechende Regelungen über einheitliche Qualifizierungsstandards erlassen werden. Der RH hält daher seine Empfehlung aufrecht, flexiblere Ausbildungsstandards festzulegen, die bei Bedarf jederzeit angepasst werden könnten.

**Nachhaltigkeit**

Nachverfolgung von Sicherheitsempfehlungen

- 12.1 Die Richtlinie 94/56/EG verpflichtete die Mitgliedstaaten der EU, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Sicherheitsempfehlungen der UUB angemessen berücksichtigt und gegebenenfalls umgesetzt werden.

Das UUG sah im § 19 vor, dass der Leiter der BAV einen ausführlichen Bericht über die Tätigkeiten der Unfalluntersuchungsstelle im vergangenen Jahr bis längstens Ende März jedes Kalenderjahrs vorzulegen hatte. Der Bericht hatte insbesondere auch die ausgesprochenen Sicherheitsempfehlungen und die im Anschluss an frühere Sicherheitsempfehlungen getroffenen Maßnahmen zu beinhalten.

Die von der BAV erstellten Tätigkeitsberichte enthielten keine Angaben darüber, welche der ausgesprochenen Sicherheitsempfehlungen ganz oder teilweise umgesetzt oder aus welchen Gründen Sicherheitsempfehlungen nicht realisiert wurden. Die UUB stellte nach Abschluss der Untersuchungsberichte keine weiteren Erhebungen an, ob und inwieweit die darin ausgesprochenen Sicherheitsempfehlungen umgesetzt wurden.

Die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung in Deutschland nahm bspw. in ihren Tätigkeitsberichten zu den einzelnen Empfehlungen die Reaktionen der Adressaten der Empfehlung auf.

- 12.2 Der RH empfahl der UUB, die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen laufend zu evaluieren und den Umsetzungsstand festzustellen. Das Ergebnis sowie allfällig bekanntgegebene Gründe, weshalb Sicherheitsempfehlungen nicht verwirklicht wurden, wären in ihrem Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde im Entwurf zur Novelle des Unfalluntersuchungsgesetzes der Empfehlung des RH dahingehend Rechnung getragen, dass die Unfalluntersuchungsstelle soweit wie möglich sicherzustellen habe, dass die Adressaten einer Sicherheitsempfehlung den Empfang derselben nachweislich zu bestätigen haben. Gemäß Art. 18 der Verordnung im Bereich der Zivilluftfahrt habe der Adressat einer Sicherheitsempfehlung die gesetzten bzw. geplanten Maßnahmen sowie den zeitlichen Ablauf bekanntzugeben. Die Unfalluntersuchungsstelle habe innerhalb 60 Tagen festzustellen, ob sie die Maßnahmen als den Umständen angemessen erachte. Weiters habe die Unfalluntersuchungsstelle alle herausgegebenen Sicherheitsempfehlungen sowie die dazu eingegangenen Antworten und gesetzten Maßnahmen in einer Datenbank aufzuzeichnen. Beginnend mit dem Tätigkeitsbericht 2011 werde in den Tätigkeitsberichten neben den Sicherheitsempfehlungen auch der Umsetzungsstand angeführt.*

## Nachhaltigkeit

## Allgemeine Sicherheitsinformationen und Wissenstransfer

13.1 Die UUB hatte gemäß UUG jeden gemeldeten Vorfall in einer Vorfalldatenbank (Datenbank) einzutragen. Wurde eine Untersuchung eingeleitet, war eine Vorfalldatenbank zu speichern, die u.a. auch Ursachen des Vorfalls sowie Sicherheitsempfehlungen enthielt. Weiters hatte die UUB eine anonymisierte Statistik (Datenbank) über die ihr gemeldeten Vorfälle zu führen, welche auch die ermittelten Ursachen beinhaltete. Schließlich waren alle Informationen aus Meldungen von Unfällen, Störungen und Ereignissen in der Zivilluftfahrt unter Verwendung einer von der Europäischen Kommission beigestellten Software (ECCAIRS 4) in einer Datenbank zu speichern und von der UUB dahingehend auszuwerten und zu verarbeiten, dass Zugriffsberechtigten Analysen ermöglicht waren und von diesen daraus sicherheitstechnische Lehren gezogen sowie Gegenmaßnahmen ergriffen werden konnten.

Über die allgemeine Berichterstattung und die Verfassung des Tätigkeitsberichts hinaus ergriff die UUB keine besonderen Maßnahmen, um Ergebnisse und Sicherheitsempfehlungen aus ihrer Unfalluntersuchungstätigkeit in systematisch erfasster und/oder zusammengeführter Weise zu publizieren oder auf andere Weise einem breiteren Adressatenkreis zugänglich zu machen.

Die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung in Deutschland gab in der Vergangenheit etwa Flugunfallinformationen heraus, in denen sie anhand konkreter gleichgelagerter Fälle allgemeine Sicherheitsempfehlungen für einen größeren Adressatenkreis ausarbeitete.

13.2 Der RH empfahl der UUB, Ergebnisse und Empfehlungen, die allgemeine Relevanz für die Sicherheit der Luftfahrt oder Schifffahrt haben und für einen größeren Adressatenkreis von Bedeutung sein können, in Form allgemeiner Sicherheitsinformationen zu publizieren. Darüber hinaus empfahl er der UUB, derartige Erkenntnisse auf einschlägigen Veranstaltungen, Seminaren, Informationsplattformen oder Lehrveranstaltungen<sup>6</sup> aktiv zu präsentieren.

Damit wäre nach Ansicht des RH ein wesentlicher Beitrag zur Unfallprävention, dem primären Ziel des UUG<sup>7</sup>, geleistet.

<sup>6</sup> z.B. Fluglehrer- oder Pilotenausbildungen

<sup>7</sup> vgl. die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage GP XXII RV 681



Nachhaltigkeit

BMVIT

Bundesanstalt für Verkehr

- 13.3 *Das BMVIT erklärte, dass aus der Sicht der UUB eine verstärkte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit wünschenswert wäre, eine Ausdehnung der Informationstätigkeit – über die Veröffentlichung der Untersuchungsberichte auf der Internet-Seite der BAV und eines jährlichen Tätigkeitsberichts hinausgehend – mit den vorhandenen Personalressourcen jedoch nur beschränkt durchführbar sei.*
- 13.4 Der RH bekräftigte seine Auffassung, dass eine allgemeine Sicherheitsinformation zur Unfallprävention und somit auch zur Reduktion der von der UUB zu bearbeitenden Vorfälle beiträgt.

### Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Unfalluntersuchungsstelle des Bundes

(1) Es wäre eine Kategorisierung von Vorfällen nach Priorität vorzunehmen und danach eine zeitliche Abfolge ihrer Bearbeitung sowie eine Ressourcenzuweisung festzulegen. Die Priorität sollte sich dabei insbesondere an der Bedeutung der erwarteten Untersuchungsergebnisse für die Erhöhung der Verkehrssicherheit orientieren. Ziel sollte es sein, die Verfahrensdauer bei Unfalluntersuchungen auf die im Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG) vorgesehene Dauer von zwölf Monaten zu reduzieren. (TZ 6)

(2) Die Synergie- und Einsparungseffekte sollten durch die Zusammenarbeit der Fachbereiche und die Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle ehest möglich genutzt werden, um eine Verbesserung der Effizienz und eine Beschleunigung der Verfahren zu erreichen. (TZ 2)

(3) Es wären (unbeschadet der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane) interne Vorgaben für das Unfalluntersuchungsverfahren im Fachbereich der Luftfahrt und der Schifffahrt zu schaffen. Deren Anwendung sollte einen systematischen Untersuchungsprozess mit fachbereichsweit einheitlichen Qualitätsstandards gewährleisten. Zu diesem Zweck wäre im Fachbereich Luftfahrt das Procedure Manual und die Investigation Policy ehest möglich – d.h. unmittelbar nach Erlassung der einschlägigen EU-Verordnung und im Gefolge der Novellierung des UUG – zu ergänzen und fertigzustellen. (TZ 5)

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

(4) Für das Setzen von Controllingmaßnahmen wären

- nach Einleitung und erster Einschätzung des Umfangs der Untersuchung der Personalressourceneinsatz, der zeitliche Bedarf, Termine für die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Verfahrenskosten zu planen,
- eine regelmäßige Personalressourcenaufzeichnung mit Zuordnung zur jeweiligen Untersuchung durchzuführen,
- Planungsänderungen bspw. durch Unterbrechungen oder Ausweitungen zu dokumentieren und zu begründen,
- eine regelmäßige (zumindest halbjährliche) Verfahrenstatistik zu führen, aus der der Stand der jeweiligen Untersuchung sowie Planungsabweichungen ersichtlich sind sowie
- einen Plan-Ist-Vergleich am Ende jeder Untersuchung zu erstellen. (TZ 9)

(5) Die einzelnen Geschäftsfälle wären im ELAK mit einem aussagekräftigen Titel zu versehen, um eine bessere Zuordnung im Verfahren sowie ein zielgerichtetes und leichteres Auffinden zu ermöglichen. Weiters sollten die Ergebnisse einzelner Verfahrensschritte zur Beweisaufnahme bereits unmittelbar nach deren Abschluss in einer Mindestform gewürdigt werden, um deren Effizienz in einem frühen Stadium beurteilen zu können und das Verfahren zu beschleunigen. (TZ 7)

Jede Unterbrechung einer Untersuchung ab einer festzulegenden Dauer (z.B. einen Monat) wäre im ELAK zu dokumentieren bzw. zu begründen sowie die voraussichtliche Wiederaufnahme zu vermerken. (TZ 7)

(6) Die Kosten jeder Unfalluntersuchung sollten auf Kostenträgerbasis herechnet werden. (TZ 8)

(7) Das bestehende Ausbildungskonzept für den Fachbereich Luftfahrt wäre ehestmöglich zu genehmigen und das Ausbildungshandbuch in Kraft zu setzen. Die hausinternen Aus- und Weiterbildungen sowie die im Rahmen der praktischen Tätigkeit erfolgten Ausbildungsmaßnahmen wären zu dokumentieren. (TZ 11)

(8) Im Ausbildungshandbuch sollte das Erfordernis einer Pilotenausbildung an den jeweiligen Einzelfall und den Bedürfnissen des Fachbereichs ausgerichtet und an ein entsprechendes Ausbildungskonzept geknüpft werden. Das Niveau der fliegerischen Basisausbildung sollte primär auf den Erwerb eines Privatpilotsenscheins abzielen. (TZ 11)

(9) Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein Aus- und Weiterbildungsprogramm zu erstellen, zu genehmigen und in Kraft zu setzen. (TZ 11)

(10) Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein weiterer Mitarbeiter aus den bestehenden Personalressourcen auszubilden und einzusetzen, damit im Falle einer Dienstverhinderung oder eines Ausscheidens des derzeitig tätigen Mitarbeiters aus der Unfalluntersuchungsstelle die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen im Fachbereich Schifffahrt gewährleistet sind. (TZ 10)

(11) Bei jedem eingeleiteten Untersuchungsverfahren wäre ein entsprechender Unfallbericht zu erstellen und bei Unfällen gesetzeskonform zu veröffentlichen. Im Fachbereich Schifffahrt sollte jedenfalls auch eine Einordnung der Vorfälle entsprechend dem UUG nach Unfällen und Störungen erfolgen. (TZ 6)

(12) Die Umsetzung der Sicherheitsempfehlungen wäre laufend zu evaluieren und der Umsetzungsstand festzustellen. Das Ergebnis sowie allfällig bekanntgegebene Gründe, weshalb Sicherheitsempfehlungen nicht verwirklicht wurden, wären im Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. (TZ 12)

(13) Ergebnisse und Empfehlungen, die allgemeine Relevanz für die Sicherheit der Luftfahrt oder Schifffahrt haben und für einen größeren Adressatenkreis von Bedeutung sein können, wären in Form allgemeiner Sicherheitsinformationen zu publizieren. Darüber hinaus sollten derartige Erkenntnisse auf einschlägigen Veranstaltungen, Seminaren, Informationsplattformen oder Lehrveranstaltungen aktiv präsentiert werden. (TZ 13)

**Schlussbemerkungen/  
Schlussempfehlungen**

BMVIT

(14) Die von der International Civil Aviation Organisation (ICAO) aufgezeigten Regelungsdefizite im Bereich der Luftfahrt sollten im Zuge der Erstellung des Entwurfs zur Novelle des UUG ehestmöglich behoben werden. (TZ 3)

(15) Für den Fachbereich Schifffahrt sollte die Umsetzung der Richtlinie 2009/18/EG rechtzeitig in die Wege geleitet und abgeschlossen werden. (TZ 3)

(16) (a) Im Interesse der Sicherheit der Schifffahrt und von Personen sowie der Unfallprävention wäre es zweckmäßig, insbesondere für den Bereich des Linienverkehrs im Sinne des Schifffahrtsgesetzes, den Anwendungsbereich des UUG über Wasserstraßen gemäß § 15 SchFG hinaus auf andere Binnengewässer zu erweitern. (TZ 3)

(16) (b) Im Zuge der in Ausarbeitung befindlichen Novellierung des UUG wären daher auch die Kompetenzen der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes im Fachbereich Schifffahrt auszuweiten. Parallel dazu sollte im Rahmen der Novellierungsbestrebungen auch auf eine entsprechende Erweiterung der Meldeverpflichtungen im Bereich der Schifffahrt an die Unfalluntersuchungsstelle des Bundes hingewirkt werden. (TZ 3)



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Hochwasserschutz an der March;  
Follow-up-Überprüfung**



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	92
-----------------------	----

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Verkehr, Innovation und Technologie

## Hochwasserschutz an der March; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG	93
Prüfungsablauf und -gegenstand	99
Überblick	99
Evaluierung der Ausgliederung	99
Personalstand	101
Aufgabendurchführung	103
Finanzierung	105
Mittelzuteilung	106
Netto-Budgetierung	108
Berücksichtigung der Umsatzsteuer	108
Sonstiges und Unvorhergesehenes	109
Vorausvalorisierung	110
Personalkosten	111
Gemeinkosten	111
Zu erwartende Gesamtkosten	112
Umfang der geschätzten Gesamtkosten	114
Kontrolle der Mittelverwendung	116
Richtlinien für den Hochwasserschutz	116
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	118

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung	119
--	-----

# Abkürzungen



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium für...
BMF	Finanzen
BMLFUW	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ERP-System	Enterprise Resource Planning-System
etc.	et cetera
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
km	Kilometer
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
Pkt.	Punkt(e)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent(e)
z.B.	zum Beispiel

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

### Hochwasserschutz an der March; Follow-up-Überprüfung

Das BMVIT und die via donau setzten die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2008 veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil um. Durch umfangreiche organisatorische Veränderungen in der via donau konnte die Projektabwicklung verbessert werden. Weiterhin offen waren die Evaluierung der Ausgliederung der via donau im Hinblick auf eine mittelfristige Entlastung des Bundeshaushaltes sowie die Festlegung und Kostenberechnung jener weiterführenden Hochwasserschutzmaßnahmen, welche einen Schutz bis zu Hochwasserereignissen mit 300-jährlicher Häufigkeit gewährleisten.

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung hinsichtlich des Hochwasserschutzes an der March war, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Umsetzung das BMVIT und die via donau - Österreichische Wasserstraßen Gesellschaft m.b.H. zugesagt hatten. (TZ 1)

##### Überblick

Ein 100-jährliches Hochwasser<sup>1</sup> an der March im April 2006 führte durch Damnbrüche zu umfangreichen Überschwemmungen mit Schäden von rd. 72 Mill. EUR. Nach diesem Hochwasserereignis 2006 wurde ein Drei-Phasen-Plan festgelegt:

<sup>1</sup> Darunter wird jenes Hochwasserereignis verstanden, das im Durchschnitt alle 100 Jahre erreicht oder überschritten wird. Aus dieser Angabe ist der Zeitpunkt, wann dieses Ereignis eintritt, nicht bestimmbar.

**Kurzfassung**

Phase 1: Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dammbuchstellen

Phase 2: Umsetzung der Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrot–Jedenspeigen (UVP–Projekt)

Phase 3: Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke

Dieser Drei–Phasen–Plan hatte bis zum Jahr 2012 die umfassende Sanierung der gesamten Dammstrecke sowie die Anpassung der Dammhöhen auf ein mit der Slowakischen Republik vereinbartes Niveau zum Ziel. (TZ 2)

**Aufgabendurchführung – Projektfortschrittsbericht**

Die Empfehlung des RH, bei den Projektfortschrittsberichten vertiefende Grundlagen für ein Kostencontrolling und für Abweichungsanalysen zu schaffen, wurde umgesetzt. Durch die Implementierung eines ERP–Systems<sup>2</sup> und die Definition von Projektmanagementstandards konnte die Transparenz und Vergleichbarkeit der Kennzahlen erhöht werden. Außerdem übermittelte die via donau Quartalsberichte an das BMVIT, welche neben einer Statusdarstellung über Kosten und Termine detaillierte Soll–Ist–Vergleiche für Aufträge ab einer Auftragssumme von 1 Mill. EUR netto enthielten. Zum Informationsaustausch mit dem Eigentümer wurde – ergänzend zu den Aufsichtsratssitzungen – die Steuerungsgruppe March mit Vertretern des BMVIT, des Landes Niederösterreich sowie der via donau eingerichtet. (TZ 5)

**Finanzierung**

Die Empfehlung des RH, dem Aufsichtsrat der via donau und dem BMVIT für die Genehmigung der Projekte vollständige und dem Stand der Projektentwicklung angepasste Kostenschätzungen vorzulegen sowie den Informationsaustausch zwischen der via donau und dem BMVIT durch mehr Transparenz und Erhöhung der Qualität der vorgelegten Projektunterlagen zu verbessern, wurde durch die Einführung der Quartalsberichte sowie durch regelmäßige Steuerungsgruppentermine kontinuierlich umgesetzt. (TZ 6)

<sup>2</sup> ERP–System (Enterprise Resource Planning–System): bezeichnet die unternehmerische Aufgabe, die in einem Unternehmen vorhandenen Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel oder Personal) möglichst effizient für den betrieblichen Ablauf einzusetzen und somit die Steuerung von Geschäftsprozessen zu optimieren.

### Berücksichtigung der Umsatzsteuer

Die Phase 3 der Dammsanierung sollte – im Gegensatz zur Vorgangsweise bei den Phasen 1 und 2 – durch die via donau im Namen und auf Rechnung zweier Wasserverbände durchgeführt werden, für die keine Vorsteuerabzugsberechtigung bestünde. Damit im Zusammenhang hatte der RH in seinem Vorbericht empfohlen, die steuerlichen und budgetären Folgewirkungen zu bedenken. Nach Klärung der steuerrechtlichen Situation wurde die Umsatzsteuer im Budget der Phase 3 berücksichtigt. Die budgetierten Kosten von 102 Mill. EUR (brutto) würden nach Aussage der via donau (weil ursprünglich netto budgetiert) nunmehr durch anderweitige Einsparungen nach Stand von Ende 2010 voraussichtlich eingehalten werden. Die Empfehlung wurde somit umgesetzt. (TZ 9)

### Netto-Budgetierung

Die Empfehlung des RH, für die Planung und Budgetierung der gemäß § 18 des Wasserstraßengesetzes finanzierten Projekte von Nettobeträgen auszugehen, setzte das BMVIT um. (TZ 8)

### Sonstiges und Unvorhergesehenes

Der Empfehlung des RH, den in der Kostenschätzung enthaltenen Ansatz für die Position „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ zu erhöhen, in frühen Planungsphasen einen Anteil von mindestens 20 % bis 25 % der Basiskosten anzusetzen sowie die Erfahrungen anderer Bundesgesellschaften intensiver zu nutzen, kam die via donau nach. Insgesamt umfassten die berücksichtigten Risikozuschläge rd. 13,83 Mill. EUR brutto. (TZ 10)

### Vorausvalorisierung

Die Empfehlung des RH, bei Kostenschätzungen eine Vorausvalorisierung künftig von Planungsbeginn an zu berücksichtigen, setzte die via donau um. Für das Projekt „Sanierung Hochwasserschutz March“ berücksichtigte sie einen Valorisierungsfaktor von 2,5 % pro Jahr. Nach Auftragsvergabe erfolgte die Valorisierung nur mehr, wenn über den Bauvertrag veränderliche Preise festgelegt wurden. (TZ 11)

**Kurzfassung****Personalkosten**

Die Empfehlung des RH, nach Fertigstellung der Baumaßnahmen der Phase 2 eine Evaluierung der für dieses Vorhaben tatsächlich eingesetzten Personalressourcen in der via donau vorzunehmen, wurde umgesetzt. Der Personaleinsatz in der via donau wurde durch den Umbau von einer Linien- zu einer Projektstruktur optimiert. (TZ 12)

**Gemeinkosten**

Die Empfehlung des RH, die künftige Methode der Gemeinkostenumlage mit dem BMVIT abzustimmen, wurde umgesetzt. Zudem analysierte die via donau die Gemeinkosten bezüglich möglicher Kosteneinsparungspotenziale und hatte umfassende innerbetriebliche Maßnahmen zur Reorganisation und Effizienzsteigerung durchgeführt sowie eine interne Revision eingerichtet. (TZ 13)

**Zu erwartende Gesamtkosten**

Die Empfehlung des RH, im Hinblick auf den zu geringen Ansatz für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“, auf die unvollständige Vorausvalorisierung, die noch ungeklärte Vorgangsweise hinsichtlich der Gemeinkosten sowie auf die bislang unberücksichtigt gebliebenen nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen, die Grobkostenschätzung der Phase 3 neu zu berechnen, wurde teilweise umgesetzt.

Der Mittelbedarf für Schutzmaßnahmen über ein 100-jährliches Hochwasserereignis hinausgehend wurde nicht erhoben und es wurden keine entsprechenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt. Auch die Vorgabe strategischer Planungsziele betreffend einen nachhaltigen Hochwasserschutz an die via donau unterblieb bisher. (TZ 14, 15)

**Kontrolle der Mittelverwendung und Mittelzuteilung**

Die Empfehlung des RH, eine weitergehende Qualitätsverbesserung der Mittelverwendungsnachweise sowie eine zeitnahe Berichterstattung für das abgelaufene Budgetjahr bei der via donau einzufordern, setzte das BMVIT um. (TZ 16)

Nicht jedoch setzten das BMVIT und die via donau die Empfehlung des RH um, die Mittelanforderungen an den Nachweis des Mittelbe-

**Hochwasserschutz an der March;  
Follow-up-Überprüfung**

darfes zum jeweiligen Zeitpunkt zu binden. Der Bund verfügte mit Ende des 1. Quartals 2011 insgesamt über Guthaben in Höhe von 20,4 Mill. EUR bei der via donau. (TZ 7)

**Richtlinien für den Hochwasserschutz**

Der Empfehlung des RH, die geplante Erstellung einer Richtlinie für den Hochwasserschutz zügig umzusetzen, kam das BMVIT im Juni 2010 nach. (TZ 17)

**Personalstand**

Die Empfehlungen des RH, den Personalstand der Abteilung W 3 Bundeswasserstraßen des BMVIT zu evaluieren sowie eine Begleitende Kontrolle für die Phase 3 des Hochwasserschutzprojektes einzurichten, wurde teilweise umgesetzt. Es erfolgte lediglich eine Plausibilitätskontrolle, nicht jedoch eine umfassende, projektnahe Begleitende Kontrolle. Eine Evaluierung des Personalstandes war ausständig. (TZ 4)

**Evaluierung der Ausgliederung**

Die Empfehlung des RH, die Zahlungsströme zwischen dem BMVIT und der via donau bzw. den Auftragnehmern nach Umsetzung der Phase 2 zu untersuchen und eine Evaluierung der Ausgliederung der via donau durchzuführen, wurde nicht umgesetzt. (TZ 3)

**Aufgabendurchführung - Kennzahlen und Erfolgskriterien**

Der Empfehlung des RH, für künftige Vorhaben Kennzahlen und Erfolgskriterien als Vorgabe für die via donau zu definieren, kam das BMVIT bisher nicht nach. (TZ 5)

### Kenndaten zum Projekt Hochwasserschutz an der March – Follow-up-Überprüfung

<b>March</b>		
Fließstrecke in Österreich	rd. 69 km	
Dammlänge in Österreich	rd. 57 km	
Schadenssumme Hochwasser 2006	rd. 72 Mill. EUR	
<b>Rechtsgrundlagen</b>	Wasserstraßengesetz, BGBl. I Nr. 177/2004 Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl. Nr. 215/1959 Wasserbautenförderungsgesetz 1985, BGBl. Nr. 148/1985 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000, BGBl. Nr. 697/1993 Schiffahrtsgesetz, BGBl. I Nr. 62/1997	
<b>Organisationen</b> BMVIT, Sektion II (bisher Sektion IV)	Abteilung W 3 Bundeswasserstraßen Abteilung FC II Finanzen und Controlling (bisher FC IV)	
via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H.	Errichtung gemäß Wasserstraßengesetz ab 1. Jänner 2005 Rechtsnachfolgerin der Wasserstraßendirektion Gesellschafter: Alleingesellschafter Bund Organe: ein Geschäftsführer (seit 1. Jänner 2010), Aufsichtsrat (neun Mitglieder), Generalversammlung Aufgaben gemäß Wasserstraßengesetz unter anderem Hochwasserschutz an der March oberhalb von Fluss-km 6,0	
Hochwasserschutzverbände	Wasserverband für den Marchhochwasserschutzdamm Marchegg- Zwerndorf Wasserverband für den March-Thaya-Hochwasserschutzdamm Angern-Bernhardsthal	
<b>Kosten<sup>1 2</sup></b>		in Mill. EUR mit Umsatzsteuer
Phase 1	Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dammbuchstellen	3,56 <sup>3</sup>
Phase 2	Umsetzung UVP-Projekt, Sanierung und Neuerrichtung von Dämmen in den Abschnitten Angern-Mannersdorf-Stillfried bzw. Waidendorf-Dürnkrot-Jedenspeigen (rd. 10,7 km)	15,13 <sup>4</sup>
Phase 3	Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke	102,00

<sup>1</sup> Stand 2. Quartal 2011

<sup>2</sup> Der Drei-Phasen-Plan wurde nach dem Hochwasserereignis 2006 festgelegt und soll bis zum Jahr 2012 umgesetzt werden.

<sup>3</sup> Die Leistungen der Phase 1 erbrachte die via donau gemäß § 18 des Wasserstraßengesetzes im öffentlichen Interesse. Die vom BMVIT dafür ausbezahlten Zuschüsse waren daher als nicht umsatzsteuerpflichtig einzustufen.

<sup>4</sup> Mit der Übertragung der in Phase 2 erstellten Hochwasserschutz-Bauwerke in das Eigentum der Wasserverbände entsteht die Umsatzsteuerpflicht. Die dafür erforderlichen Mittel (rd. 2,20 Mill. EUR) werden durch das BMVIT abgedeckt.

**Hochwasserschutz an der March;  
Follow-up-Überprüfung****Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte im November 2010 die Umsetzung jener Empfehlungen, die er 2007 bei der vorangegangenen Gebarungüberprüfung hinsichtlich des Hochwasserschutzes an der March abgegeben hatte und deren Umsetzung das BMVIT und die via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. (via donau) zugesagt hatten. Der in der Reihe Bund 2008/10 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH im Jahr 2009 zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht 2009/14 veröffentlicht; auf die Ergebnisse dieses Nachfrageverfahrens wird auch nachstehend Bezug genommen.

Zu dem im April 2011 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die via donau im Mai 2011 und das BMVIT im Juli 2011 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2011.

**Überblick**

2 Ein 100-jährliches Hochwasser<sup>3</sup> an der March im April 2006 führte durch Dammbüche zu umfangreichen Überschwemmungen mit Schäden von rd. 72 Mill. EUR. Nach diesem Hochwasserereignis wurde ein Drei-Phasen-Plan festgelegt:

Phase 1: Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dambruchstellen

Phase 2: Umsetzung der Projekte Angern-Mannersdorf-Stillfried und Waidendorf-Dürnkrot-Jedenspeigen (UVP-Projekt)

Phase 3: Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke

Dieser Drei-Phasen-Plan hatte bis zum Jahr 2012 die umfassende Sanierung der gesamten Dammstrecke sowie die Anpassung der Dammhöhen auf ein mit der Slowakischen Republik vereinbartes Niveau zum Ziel.

**Evaluierung der  
Ausgliederung**

3.1 Zur Beurteilung, ob bei Projekten, welche die ausgegliederte via donau abwickelte, das Budget tatsächlich nachhaltig entlastet wurde, hatte der RH dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, nach der Umsetzung

<sup>3</sup> Darunter wird jenes Hochwasserereignis verstanden, das im Durchschnitt alle 100 Jahre erreicht oder überschritten wird. Aus dieser Angabe ist der Zeitpunkt, wann dieses Ereignis eintritt, nicht bestimmbar.

## Evaluierung der Ausgliederung

der Phase 2 die Zahlungsströme (Transaktions-<sup>4</sup> sowie Planungs- und Baukosten) zwischen dem BMVIT und der via donau bzw. den Auftragnehmern zu untersuchen. Da die via donau die einzige Ausgliederung des Bundes im Bereich des Hochwasserschutzes war, sollte das BMVIT die Abwicklung von Hochwasserschutzbauten durch die Bundeswasserbauverwaltung<sup>5</sup> vergleichend evaluieren.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMVIT mitgeteilt, dass die Analyse und die Zusammenfassung der Zahlungsströme zwischen dem BMVIT und der via donau auf Basis der quartalsweisen Mittelverwendungsnachweise erstellt würden. Seit Ende 2007 würde das BMVIT in Abstimmung mit der Gruppe Finanzen der via donau die ausbezahlten und die verbrauchten Mittel vergleichend gegenüberstellen. Damit wären zu jedem Quartalsultimo der Abrechnungsstand (Guthaben oder Verbindlichkeit) dokumentiert sowie die Zahlungsströme optimiert.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT weder die Zahlungsströme nach Umsetzung der Phase 2 nachträglich analysiert noch die Ausgliederung evaluiert hatte. Nach Aussage des BMVIT sei mangels gleichgearteter Projektvorhaben in der Bundeswasserstraßenverwaltung sowie im BMLFUW keine vergleichende Evaluierung möglich.

3.2 Die Empfehlung, die Zahlungsströme zwischen dem BMVIT und der via donau bzw. den Auftragnehmern nach Umsetzung der Phase 2 zu untersuchen und die Ausgliederung der via donau zu evaluieren, wurde nicht umgesetzt. Der RH verwies auf die Zielsetzung des Wasserstraßengesetzes 2004, wonach durch Schaffung schlagkräftiger Organisationsstrukturen und privatwirtschaftlich geführter Einheiten eine mittelfristige Entlastung des Bundeshaushaltes erreicht werden sollte. Im Hinblick auf mögliche weitere Ausgliederungen hielt der RH seine Empfehlung aufrecht.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT ließen sich die Zahlungsströme zwischen dem BMVIT und der via donau nach Umsetzung der Phase 2 aus den Mittelverwendungsnachweisen eindeutig herauslesen. Der Laststand des Bundes hätte sich bei der Phase 2 im 3. Quartal 2010 von mehr als 0,5 Mill. EUR auf ein Guthaben von etwas mehr als 6.000 EUR gewandelt. Diese Zahlungsströme würden durch die Erstellung der Mittelverwendungsnachweise bestmöglich geprüft und die Budgetmittel nach den Kriterien der Sparsamkeit, der Zweckmäßigkeit und der*

<sup>4</sup> z.B. Kosten der Vertragsverhandlungen mit Externen, Kontrollkosten der Planungs- und Baukosten, Gemeinkosten

<sup>5</sup> Die Betreuung aller Gewässer, ausgenommen Wildbäche und Wasserstraßen, obliegt der Bundeswasserbauverwaltung. Diese Aufgabe wird gemeinsam von den Ämtern der Landesregierungen und dem BMLFUW wahrgenommen.

*Wirtschaftlichkeit verwendet. Eine Beurteilung, ob bei Projektabwicklungen durch die Ausgliederung tatsächliche Budgetentlastungen eintreten, könne nur durch den RH, der in seiner Funktion als Kontrollorgan des Bundes die entsprechenden Vergleichsdaten zur Verfügung haben sollte, vorgenommen werden. Weisungsgebundene Mitarbeiter eines Ressorts könnten zu dieser Frage – schon aufgrund fehlender Vergleichsdaten – keine Auskunft geben.*

*Darüber hinaus stellte das BMVIT fest, dass durch das Wasserstraßengesetz 2004 sämtliche operativen und Planungsaufgaben der via donau übertragen worden waren, wodurch im Ressort nur mehr die strategische und budgetäre Steuerung sowie Controllingaufgaben verblieben wären. Daher könnten seitens des BMVIT keine weiteren Ausgliederungspotenziale erkannt werden.*

- 3.4 Der RH hielt fest, dass das BMVIT entgegen den Ausführungen im Nachfrageverfahren weder die Zahlungsströme nach Umsetzung der Phase 2 analysiert noch die Ausgliederung der via donau evaluiert hatte. Er verwies auf die Materialien zum Entwurf der Novelle 2004 des Bundeswasserstraßengesetzes, denenzufolge als Ziel der Gesetzesänderung eine mittelfristige Entlastung des Bundeshaushaltes durch die Zusammenführung von Organisationseinheiten und Nutzung von Synergiepotenzialen sowie die Schaffung schlagkräftiger Organisationsstrukturen und privatwirtschaftlich geführter Einheiten erreicht werden sollte. Der vom RH angeregte Vergleich der Zahlungsströme (Transaktions- sowie Planungs- und Baukosten) der via donau mit jenen der Bundeswasserbauverwaltung wäre für die Beurteilung, inwieweit dieses Ziel tatsächlich erreicht wurde, zweckmäßig.

## Personalstand

- 4.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht die für ein wirksames Controlling unzureichende Personalausstattung der Abteilung W 3 Bundeswasserstraßen des BMVIT aufgezeigt und empfohlen, deren Personalbedarf zu evaluieren. Zudem hatte er angeregt, eine Begleitende Kontrolle für die Phase 3 der Dammsanierung an der March einzurichten.

In seiner Stellungnahme zum Vorbericht hatte das BMVIT mitgeteilt, dass es die Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH mit der Erstellung eines Prüf- und Kontrollkonzeptes<sup>6</sup> beauftragt hatte, das im Juni 2007 vorlag.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMVIT ausgeführt, dass die Personalsituation durch die Aufnahme zweier neuer Mitarbeiter verbessert

<sup>6</sup> Konzept zur Kontrolle und Prüfung der Hochwasserschutzprojekte mit Bundesbeteiligung

## Personalstand

werden konnte, so dass eine effiziente Planung, Steuerung und Kontrolle der Projekte der via donau durch zeitgemäßes Controlling und daraus folgend ein effizienter Mitteleinsatz gewährleistet wäre. Das oben angesprochene Prüf- und Kontrollkonzept wäre in der Abteilung W 3 implementiert und durch ein entsprechendes Qualitätsmonitoring umgesetzt worden. Die Begleitende Kontrolle dieses Projekts würde das BMVIT durchführen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass aufgrund von Pensionierungen der Personalstand der Abteilung W 3 trotz der Aufnahme zweier Mitarbeiter unverändert geblieben war. Da diese Mitarbeiter gegenüber ihren Vorgängern über eine höhere Qualifikation verfügten, trat insgesamt eine qualitative Aufwertung der Personalausstattung ein. Die vom RH empfohlene Evaluierung des Personalbedarfes der Abteilung W 3 unterblieb jedoch.

Der Personaleinsatz für das Controlling stieg von ursprünglich 1,32 VBÄ auf nunmehr 3,24 VBÄ und hatte sich damit mehr als verdoppelt.

Zur Wahrnehmung der im Wasserstraßengesetz vorgesehenen Aufgabe der Planung, Steuerung und Kontrolle durch das BMVIT erstellte die via donau Quartalsberichte nach den vereinbarten Vorgaben und legte sie dem Eigentümer vor. Die Begleitende Kontrolle des BMVIT entsprach nicht dem umfangreichen Leistungsbild des von der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH erstellten Prüf- und Kontrollkonzeptes, sondern stellte lediglich eine Plausibilitätskontrolle dar. Eine Überprüfung von Ausschreibungen und Vergaben der Bauleistungen erfolgte nicht.

- 4.2 Die Empfehlungen des RH betreffend die Evaluierung der Personalausstattung und der Begleitenden Kontrolle wurden teilweise umgesetzt. Bezüglich der im Wasserstraßengesetz festgelegten Planung, Steuerung und Kontrolle der Projekte der via donau durch die Abteilung W 3 des BMVIT hielt der RH fest, dass für die derzeit in Umsetzung befindliche Phase 3 der Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes an der March lediglich eine Plausibilitätskontrolle erfolgte. Diese konnte den im Prüf- und Kontrollkonzept vorgeschlagenen Controllingmaßnahmen keinesfalls gleichgesetzt werden.

Er empfahl daher dem BMVIT, für die bevorstehende Umsetzung des Flussbaulichen Gesamtprojekts<sup>7</sup> für die Donau unterhalb Wiens eine projektnahe Begleitende Kontrolle mit einem umfassenden Leistungs-

<sup>7</sup> Gesamtkosten auf Preisbasis 2006 (valorisiert) rd. 223 Mill. EUR netto

bild<sup>8</sup> einzurichten. Dafür erachtete der RH die Nutzung des eigenen Personals als vorrangig. Sollten die dafür erforderlichen Ressourcen im BMVIT nicht zur Verfügung stehen, wäre eine externe Begleitende Kontrolle zu beauftragen.

- 4.3 *Das BMVIT teilte dazu mit, dass eine über die Plausibilitätsprüfung hinausgehende Prüftätigkeit aufgrund der vorgegebenen restriktiven Personalentwicklung im Bundesdienst nicht realisiert werden konnte.*

*Die vom RH vorgeschlagenen Kontrollmaßnahmen seien in der Form umgesetzt worden, dass das von der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH entwickelte Konzept zur Prüfung von Infrastrukturen inhaltlich durch Vorgaben in der Quartalscontrollingvorlage für die via donau im Wesentlichen implementiert worden sei.*

*Zum Flussbaulichen Gesamtprojekt an der Donau führte das BMVIT aus, dass mit der Bauumsetzung derzeit noch nicht begonnen worden sei. Da das dort vom RH geforderte begleitende Controlling mit den vorhandenen Personalressourcen der zuständigen Fachabteilung nicht umgesetzt werden könne, müssten für dieses bei Einleitung der Baumaßnahmen externe Ressourcen herangezogen werden.*

- 4.4 Der RH betonte erneut, dass die vom BMVIT durchgeführte Plausibilitätskontrolle nicht den vom RH angeregten Kontrollmaßnahmen einer Begleitenden Kontrolle entsprach.

## Aufgabendurchführung

- 5.1 (1) Der RH hatte dem BMVIT und der via donau in seinem Vorbericht empfohlen, bei den Projektfortschrittsberichten vertiefende Grundlagen für ein Kostencontrolling und für Abweichungsanalysen zu schaffen.

Im Nachfrageverfahren hatte die via donau mitgeteilt, dass sie umfassende innerbetriebliche Maßnahmen zur Reorganisation, Effizienzsteigerung und Erhöhung der Transparenz gesetzt habe, wodurch Voraussetzungen und vertiefende Grundlagen für ein transparentes und effizientes Projektmanagement und Kostencontrolling geschaffen worden wären. Die unternehmensweite Implementierung eines ERP-Systems<sup>9</sup> zur systemtechnischen Verknüpfung der Finanzbuchhaltung, der Kostenrechnung, der Beschaffung sowie der Projektvorschau wäre

<sup>8</sup> in Anlehnung an die Honorarleitlinie für Begleitende Kontrolle der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten

<sup>9</sup> ERP-System (Enterprise Resource Planning-System): bezeichnet die unternehmerische Aufgabe, die in einem Unternehmen vorhandenen Ressourcen (Kapital, Betriebsmittel oder Personal) möglichst effizient für den betrieblichen Ablauf einzusetzen und somit die Steuerung von Geschäftsprozessen zu optimieren.

## Aufgabendurchführung

im Laufen. Im Rahmen der Umstellung des Teams „Hochwasserschutz March“ von einer Linien- zu einer Projektorganisation wären Verantwortungsbereiche festgelegt und Kompetenzen definiert worden. Zur transparenten Kostendarstellung wären die Kosten des Projekts in einzelne Baulose und diese in Kostenkategorien unterteilt worden, so dass ein Vergleich der Baulose untereinander sowie mit zukünftigen Projekten möglich geworden wäre.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Implementierung eines ERP-Systems im Wesentlichen abgeschlossen war. Weiters wurden Projektmanagementstandards definiert, welche eine erhöhte Transparenz und Vergleichbarkeit von Kennzahlen ermöglichten. Die via donau übermittelte Quartalsberichte an das BMVIT, welche neben einer Statusdarstellung über Kosten und Termine detaillierte Soll-Ist-Vergleiche für Aufträge ab einer Auftragssumme von 1 Mill. EUR netto enthielten. Zum Informationsaustausch mit dem Eigentümer wurde – ergänzend zu den Aufsichtsratssitzungen – die Steuerungsgruppe March mit Vertretern des BMVIT, des Landes Niederösterreich sowie der via donau eingerichtet. Das Projektmanagement „Hochwasserschutz March“ wurde im Frühjahr 2010 einer internen Revision unterzogen. Die dabei erarbeiteten Empfehlungen wurden bereits umgesetzt.

(2) Der RH hatte in seinem Vorbericht kritisch festgestellt, dass notwendige projektbezogene Ressourcenvorgaben für die via donau fehlten und dem BMVIT empfohlen, hinsichtlich künftiger Vorhaben Kennzahlen und Erfolgskriterien zu definieren.

In seiner Stellungnahme zum Vorbericht hatte das BMVIT mitgeteilt, dass Kennzahlen im Vorfeld nicht seriös festzulegen seien, weil erst nach Vergabe eines Planungsprojekts Bodensondierungen durchgeführt und erst danach die erforderlichen Maßnahmen und deren Kosten eruiert werden könnten.

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT bisher keine Kennzahlen und Erfolgskriterien als Vorgabe für die via donau formuliert hatte.

Nach Ausführungen des BMVIT erfolgten projektbezogene Ressourcenvorgaben (Budget, Zeitplan, technische Zielvorgaben, Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden und dem Land Niederösterreich) laufend im Rahmen der Steuerungsgruppe March. Aufgrund der projektspezifischen Sanierungsmethodik würden mangels gleichgearteter Projektvorhaben keine Evaluierungsmöglichkeiten mit anderen Vorhaben in der Bundeswasserstraßenverwaltung sowie im BMLFUW vorliegen, so dass deshalb auch keine technischen und wirtschaftlichen Kennzahlen und Erfolgskriterien formuliert werden könnten. Das Vorha-



Aufgabendurchführung



Hochwasserschutz an der March;  
Follow-up-Überprüfung

ben laufe jedoch in Übereinstimmung mit dem vorgegebenen Zeit- und Finanzplan ab.

5.2 (1) Die Empfehlung des RH, vertiefende Grundlagen für ein Kostencontrolling und für Abweichungsanalysen zu schaffen, wurde umgesetzt.

(2) Die Empfehlung, für künftige Vorhaben Kennzahlen und Erfolgskriterien zu definieren, war nicht umgesetzt. Der RH betonte erneut die Notwendigkeit der Vorgabe von Ressourcen und Kennzahlen, um den Erfolg der Umsetzung eines Projekts messen zu können.

5.3 *Das BMVIT wiederholte in seiner Stellungnahme seine Argumentation betreffend die Evaluierung und betonte erneut, dass das Vorhaben Marchdammsanierung nachweislich in Übereinstimmung mit dem von ihm vorgegebenen Zeit- und Finanzplan ablaufe.*

5.4 Der RH nahm diese Ausführungen zur Kenntnis, betonte aber die Bedeutung von Kennzahlen und Erfolgskriterien als Instrumente der strategischen Steuerung zukünftiger Vorhaben. Im Hinblick auf die in den nächsten Jahren geplanten Investitionen an der Donau östlich von Wien wären betriebswirtschaftliche Vorgaben an die via donau hinsichtlich der Effizienz der Leistungserstellung unbedingt erforderlich.

## Finanzierung

6.1 Aufgrund der mangelhaften Qualität der Projektunterlagen hatte der RH dem BMVIT und der via donau in seinem Vorbericht empfohlen, dem Aufsichtsrat der via donau und dem BMVIT für die Genehmigung der Projekte vollständige und dem Stand der Projektentwicklung angepasste Kostenschätzungen vorzulegen. Weiters wäre die umsatzsteuerliche Behandlung der Vorhaben vor Genehmigung klarzustellen. Der Informationsaustausch zwischen der via donau und dem BMVIT wäre durch mehr Transparenz und Erhöhung der Qualität der vorgelegten Projektunterlagen zu verbessern.

Im Nachfrageverfahren hatte die via donau mitgeteilt, dass die Prognose der Gesamtkosten baulosspezifisch laufend evaluiert und nachgeführt würde. Risikozuschläge sowie ein Valorisierungsansatz wären in den Schätzkosten enthalten. Die steuerrechtliche Situation wäre geklärt und die Folgewirkungen wären im Budget berücksichtigt worden. Der Informationsaustausch mit dem BMVIT wäre durch die Einführung der Quartalsberichte sowie durch regelmäßige Steuerungsgruppentermine unter Teilnahme von Vertretern des BMVIT, des Landes

## Finanzierung

Niederösterreich und der via donau kontinuierlich qualitativ und hinsichtlich der Transparenz verbessert worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die via donau Quartalsberichte mit Kostenschätzungen erstellte, welche sie dem BMVIT zur Plausibilitätskontrolle vorlegte. Die Qualität dieser Berichte wurde in Abstimmung mit der Abteilung W 3 des BMVIT deutlich erhöht. Die Berichte enthielten nunmehr sowohl Informationen über den Projektfortschritt als auch die Termin-, Kosten- und Qualitätsabweichungen. Zudem wurden die aktuellen baulosspezifischen Kosten in einer Kostenübersicht sowie die tabellarischen Baufortschrittsberichte mit den Soll-Ist-Vergleichen für Aufträge ab einem Auftragsvolumen von 1 Mill. EUR netto beigelegt. Der Aufsichtsrat der via donau erhielt jeweils aktuelle Berichte betreffend Unternehmens- und Projektcontrolling sowie projektspezifische Aufstellungen mit den wesentlichen Informationen betreffend Projektfortschritt und aktuelle Kosten. Die Steuerungsgruppe führte seit 2008 regelmäßig Sitzungen durch.

Die umsatzsteuerliche Problematik wurde inzwischen geklärt (siehe TZ 9).

### 6.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

## Mittelzuteilung

### 7.1 Der RH hatte dem BMVIT und der via donau in seinem Vorbericht auf der Grundlage eines Schreibens des BMF an das BMVIT betreffend den Budgetvollzug 2006 empfohlen, die Mittelanforderungen an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt zu binden.

Die via donau hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass zwischenzeitlich umfassende innerbetriebliche Maßnahmen zur Reorganisation, Effizienzsteigerung und Erhöhung der Transparenz sowie der phasenweisen Implementierung eines neuen ERP-Systems umgesetzt worden seien. Dieses bilde nach vollständiger Implementierung neben der dezentralen Vorerfassung von Eingangrechnungen zukünftig auch die Beschaffungsvorgänge sowie die Projektplanung ab. Somit werde die projektbezogene Planung weiter verbessert und in ihrer Treffgenauigkeit geschärft.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die via donau in den monatlichen Mittelanforderungen auf das jeweils letzte abgerechnete Quartal der Mittelverwendungsnachweise Bezug nahm. Das BMVIT war bemüht, durch den quartalsweisen Vergleich der tatsächlichen Aufwendungen der via donau mit den monatlich überwiesenen Budgetmitteln die durch Überzahlung entstandenen Guthabensstände des BMVIT möglichst gering zu halten. Da aufgrund der Abwicklung der Jahresab-

schlüsse der Gesellschaft der endgültige Mittelverwendungsnachweis über das abgelaufene Geschäftsjahr sowie der aktuelle Mittelverwendungsnachweis für das erste Quartal des laufenden Jahres erst Mitte Mai vorlagen, ergab sich letztlich ein Zeitraum von bis zu sechs Monaten zwischen der Anweisung der Mittel und der tatsächlichen Abrechnung. Die Mittelverwendungsnachweise enthielten keine Belege.

Insgesamt stellte der RH fest, dass der Bund über hohe Guthaben bei der via donau verfügte. Mit Ende des 1. Quartals 2011 betrug das Guthaben des Bundes bei den „Ordentlichen Mitteln“ (gemäß § 18 Abs. 1 bis § 18 Abs. 3 des Wasserstraßengesetzes) rd. 10,27 Mill. EUR und bei den Katastrophenfonds-Mitteln rd. 10,13 Mill. EUR.

7.2 Die Empfehlung des RH, die Mittelanforderungen an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt zu binden, wurde nicht umgesetzt. Der RH bekräftigte daher seine Empfehlung. In diesem Zusammenhang könnte erwogen werden, die Möglichkeiten des neuen ERP-Systems der via donau betreffend Rechnungslegung zu nutzen, um den Zeitraum zwischen der Zuweisung von Budgetmitteln und der Mittelverwendung zu verkürzen.

7.3 *Das BMVIT wiederholte bezüglich der Rechtmäßigkeit von bevorschussten Zahlungen seinen Hinweis auf § 3 Abs. 3 des Katastrophenfondsgesetzes, wonach bei Bedarf auf die zu erwartenden Geldmittel Vorschüsse geleistet werden können. Aufgrund dieser Gesetzesstelle erscheine die Auffassung einer bevorschussten Finanzierung gerechtfertigt. Der Bedarf allfälliger Bevorschussungen ergebe sich aus der quartalsmäßigen im Voraus durchzuführenden Budgetbewirtschaftung und des nicht exakt einschätzbaren Baufortschrittes (Witterung, Hochwasser, etc.).*

*Mit dieser Vorgangsweise werde den Grundsätzen der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen, um eventuell anfallende hohe Verzugszinsen der bauausführenden Firmen und im Extremfall eine, die Sicherheit der Bevölkerung gefährdende, befristete Baueinstellung zu vermeiden.*

7.4 Der RH verwies auf das Guthaben des Bundes bei der via donau, welches seit dem Ende der Gebarungsüberprüfung um weitere rd. 6,48 Mill. EUR angestiegen war, und verblieb bei seiner Empfehlung der zeitnahen Finanzierungsabwicklung. Im Hinblick auf die Höhe des Guthabens erblickte der RH derzeit keinen Bedarf an Vorschusszahlungen.

### Netto-Budgetierung

8.1 Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, für die Planung und Budgetierung der gemäß § 18 des Wasserstraßengesetzes<sup>10</sup> finanzierten Projekte von Nettobeträgen auszugehen. Das BMVIT war von Bruttobeträgen ausgegangen, obwohl Nettobeträge verrechnet wurden.

Im Nachfrageverfahren hatte die via donau mitgeteilt, dass das Budget für die Phase 2 im Einvernehmen mit dem BMVIT bereits auf der Basis von Nettokosten erstellt worden war. Das BMVIT hatte die finanzielle Bedeckung der nach Übertragung der Bauwerke an den Hochwasserschutzverband anfallenden Umsatzsteuer bestätigt. Die Baulose der Phase 3 wären nach Klärung der Umsatzsteuersituation einschließlich der Umsatzsteuer geplant und budgetiert worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die via donau neue Projekte, welche gemäß § 18 des Wasserstraßengesetzes finanziert werden, entsprechend der Empfehlung netto budgetierte (z.B. das Flussbauliche Gesamtprojekt). Diese Leistungen werden der via donau durch den Bund als Alleingesellschafter durch Gesellschafterzuschüsse, die das BMF wegen des fehlenden Leistungsaustauschs als nicht umsatzsteuerbar beurteilte, abgegolten.

8.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

### Berücksichtigung der Umsatzsteuer

9.1 Die Phasen 1 und 2 hatte die via donau im Auftrag des BMVIT ausgeführt, wobei die Projektkosten durch Kapitalzufuhren des Eigentümers BMVIT an die Gesellschaft abgegolten worden waren. Die Phase 3 wickelte die via donau im Namen und auf Rechnung zweier Wasserverbände<sup>11</sup> ab, wobei die Frage der Vorsteuerabzugsberechtigung sowohl der Verbände als auch der via donau ungeklärt war. Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, im Rahmen der Änderung des Auftraggebers die steuerlichen und damit auch budgetären Folgewirkungen zu bedenken.

Im Nachfrageverfahren hatte die via donau mitgeteilt, dass nach Prüfung der Umsatzsteuersituation durch einen vom Eigentümer BMVIT beigezogenen externen Steuerberater und in Abstimmung mit dem

<sup>10</sup> § 18 des Wasserstraßengesetzes regelte die Abgeltung der Aufwände der via donau durch den Bund (gegliedert in mehrere Bereiche). Abs. 1 sah eine Abgeltung der jährlichen Ausgaben für die Durchführung und Aufrechterhaltung von im öffentlichen Interesse gelegenen Betriebszwecken vor. Gemäß Abs. 3 konnten der via donau Abgeltungen für die operative Abwicklung der laufenden Wasserstraßenerhaltung sowie von projektbezogenen Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.

<sup>11</sup> Wasserverband für den Marchhochwasserschutzdamm Marchegg-Zwerndorf, Wasserverband für den March-Thaya-Hochwasserschutzdamm Angern-Bernhardtsthal

BMF festgelegt worden sei, dass aufgrund der derzeitigen steuerrechtlichen Grundlagen für die Wasserverbände keine Vorsteuerabzugsberechtigung bestünde und daher die Umsatzsteuer einen Kostenfaktor für das BMVIT darstelle.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Frage der Vorsteuerabzugsberechtigung für die Umsetzung der Phase 3 geklärt und die steuerlichen und budgetären Folgewirkungen berücksichtigt wurden. Die budgetierten Kosten von 102 Mill. EUR (brutto) würden gemäß Stand von Ende 2010 nach Aussage der via donau (weil ursprünglich netto budgetiert) durch anderweitige Einsparungen voraussichtlich eingehalten werden können.

9.2 Diese Empfehlung wurde umgesetzt.

#### Sonstiges und Unvorhergesehenes

10.1 Der RH hatte dem BMVIT und der via donau in seinem Vorbericht empfohlen, den in der Kostenschätzung enthaltenen Ansatz für die Position „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ zu erhöhen und in frühen Planungsphasen einen Anteil von mindestens 20 % bis 25 % der Basiskosten anzusetzen. Die Erfahrungen anderer Bundesgesellschaften wären intensiver zu nutzen.

Im Nachfrageverfahren hatte die via donau mitgeteilt, dass in den Schätzkosten gemäß Projektfortschritt sowie aufgrund von bauspezifischen Risikoeinschätzungen abgestufte Risikozuschläge für Unvorhergesehenes von 20 % bis 5 % berücksichtigt würden. Für Großprojekte würden zukünftig detaillierte Risikoeinschätzungen mit Bewertung der Auswirkungen und Eintrittswahrscheinlichkeit von potenziellen Risiken vorgenommen. Hierbei würden die Erfahrungen der Infrastrukturbetreiber ÖBB-Infrastruktur AG und ASFINAG genutzt.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die via donau in den Kostenschätzungen die in Abhängigkeit vom Projektfortschritt gestaffelten Risikozuschläge für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ berücksichtigte. Die in der Projektübersicht „Sanierung Hochwasserschutz March“ vom November 2010 dargestellten Zuschläge umfassten für die Phase 3 rd. 9,06 Mill. EUR (brutto). Zusätzlich wurden weitere Risikozuschläge<sup>12</sup> für Entschädigungszahlungen im Falle von Vernässungen<sup>13</sup> im Hinterland der March eingerechnet, welche rd. 4,77 Mill. EUR (brutto) betragen. Insgesamt umfassten die berücksichtigten Risikozuschläge zur Zeit

<sup>12</sup> prozentueller Zuschlag auf die Gesamtkosten

<sup>13</sup> Austritte von Grundwasser hinter dem Hochwasserschutzdamm; diese können durch die technisch erforderliche Errichtung von Schottersäulen zur Deckschichtentspannung verursacht werden.

der Follow-up-Überprüfung rd. 13,83 Mill. EUR (brutto). Grundlagen der Risikobewertung stellten der Leitfaden Kostenmanagement der ÖBB sowie das Risikomanagementsystem der ASFINAG Bau Management GmbH für Neubauprojekte dar.<sup>14</sup>

10.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

#### **Vorausvalorisierung**

11.1 Der RH hatte in seinem Vorbericht festgestellt, dass die künftig zu erwartende Preisentwicklung (bis 2013) zwar bei den Personalkosten, nicht jedoch bei allen anderen Positionen berücksichtigt worden war. Er hatte daher dem BMVIT und der via donau empfohlen, bei Kostenschätzungen eine Vorausvalorisierung künftig von Planungsbeginn an zu berücksichtigen.

Die via donau hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Valorisierung mit einem Faktor von 2,5 % pro Jahr berücksichtigt und ausgewiesen würde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Kosten für das Projekt „Sanierung Hochwasserschutz March“ mit einem Valorisierungsfaktor von 2,5 % pro Jahr beaufschlagt wurden. Nach Auftragsvergabe erfolgte eine Valorisierung nur mehr dann, wenn über den Bauvertrag veränderliche Preise festgelegt wurden. Der berücksichtigte Valorisierungsbetrag ergab für die Phase 3 insgesamt rd. 1,42 Mill. EUR. Die Kostenschätzungen für zwei Zubringerbäche, welche außerhalb der Phase 3 finanziert werden, basierten auf Laufmeterpreisen, welche aus Ausschreibungsergebnissen rückgerechnet wurden und bereits Zuschläge für die Valorisierung von Planungsbeginn an enthielten.

11.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

<sup>14</sup> Bei beiden Risikomanagementsystemen liegen die vergleichbaren Mittelwerte für frühe Projektphasen zwischen 20 % und 25 %.

**Hochwasserschutz an der March;  
Follow-up-Überprüfung****Personalkosten**

- 12.1 Der RH hatte dem BMVIT und der via donau in seinem Vorbericht empfohlen, nach Fertigstellung der Baumaßnahmen der Phase 2 eine Evaluierung der in der via donau für dieses Vorhaben tatsächlich eingesetzten Personalressourcen vorzunehmen. Die Erfahrungen aus dieser Evaluierung sollten in eine Anpassung des geschätzten Personalbedarfes für die Phase 3 und eine dementsprechende Steuerung der personellen Ressourcen einfließen.

Die via donau hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die quantitative Evaluierung der Phase 2, unter Berücksichtigung des vorgegebenen Sanierungszeitplans, für die Phase 3 ein erforderliches VBÄ von durchschnittlich sechs Mitarbeitern ergeben hätte. Die entsprechenden Ressourcen wären vorhanden. Darüber hinaus wäre im Unternehmen ein Reorganisationsprozess mit dem Ziel eines optimalen, effizienten Personaleinsatzes durchgeführt worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass der Personaleinsatz in der via donau durch den Umbau von einer Linien- zu einer Projektstruktur optimiert wurde. Weiters wurden die personen- bzw. teamspezifischen Verantwortungsbereiche genau festgelegt. Zur Zeit der Follow-up-Überprüfung arbeiteten in der via donau rund sechs VBÄ an dem Projekt „Hochwasserschutz an der March – Phase 3“ mit. Eine Änderung der Personalressourcen war nicht erforderlich.

- 12.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

**Gemeinkosten**

- 13.1 (1) Der RH hatte dem BMVIT und der via donau in seinem Vorbericht empfohlen, die künftige Methode der Gemeinkostenumlage mit dem BMVIT abzustimmen.

Die via donau hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass über die Methode der Gemeinkostenumlage zwischenzeitlich mit dem Eigentümer das Einvernehmen hergestellt wurde.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die via donau das BMVIT im Herbst 2007 über die geplante Änderung der Gemeinkostenumlage informiert und um Zustimmung ersucht hatte. Nach ergänzender Vorlage einer Simulationsrechnung signalisierte das BMVIT die Zustimmung und akzeptierte in der Folge die Mittelverwendungsnachweise, welche die via donau übermittelte. Die Gemeinkosten wurden seither mit Hilfe von Prozent-Zuschlägen, welche quartalsweise aktualisiert wurden, auf die Personaleinzelkosten der Projekte verrechnet. Die Gemeinkostenverrechnung wurde automatisiert im Rahmen des ERP-Systems durchgeführt. Die Gemeinkosten waren sowohl Bestandteil der Einvernehmensherstellung mit dem

## Gemeinkosten

BMVIT und dem BMF als auch der Mittelverwendungsnachweise für das BMVIT. Für 2011 wurde der Gemeinkostenzuschlagsatz auf die Personal-einzelkosten für die March (Phase 3) gemäß genehmigtem Budget mit 55,15 % veranschlagt.

(2) Der RH hatte in seinem Vorbericht kritisch festgestellt, dass keine Analyse der Gemeinkosten auf Kosteneinsparungspotenziale erfolgt war. Er empfahl daher, dies verstärkt zu tun sowie entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Dadurch könnten – entsprechend den Intentionen des Wasserstraßengesetzes – Synergien im Verwaltungs- und Planungsbereich genutzt werden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die via donau umfassende innerbetriebliche Maßnahmen zur Reorganisation und Effizienzsteigerung durchgeführt sowie eine interne Revision eingerichtet hat. Im Rahmen der Zielvereinbarung für das Geschäftsjahr 2009 zwischen dem Präsidium des Aufsichtsrates der via donau und der Geschäftsführung wurde die Reduzierung der Gemeinkosten um 10 % gegenüber 2008 angestrebt. In der Folge arbeitete die via donau Maßnahmen zur Effizienzsteigerung bei den Gemeinkosten aus und legte Zuständigkeiten sowie Erledigungsfristen fest. Als weitere effizienzsteigernde Maßnahmen wurde neben der Implementierung des ERP-Systems und der Festlegung von klaren Verantwortungsstrukturen auch ein Erhaltungsmagementsystem für das Wegenetz der Bundeswasserstraßenverwaltung und der via donau eingerichtet.

### 13.2 Die Empfehlungen des RH wurden umgesetzt.

#### Zu erwartende Gesamtkosten

14.1 Der RH hatte dem BMVIT und der via donau in seinem Vorbericht empfohlen, im Hinblick auf den zu geringen Ansatz für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“, auf die unvollständige Vorausvalorisierung, die noch ungeklärte Vorgangsweise hinsichtlich der Gemeinkosten sowie die bislang unberücksichtigt gebliebenen nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen die Grobkostenschätzung der Phase 3 neu zu berechnen.

Die via donau hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Prognose der Gesamtkosten baulosspezifisch laufend evaluiert und nachgeführt würde. Hierbei würden auf Basis von Ausschreibungsergebnissen und abgewickelten Aufträgen signifikante Einheitspreise<sup>15</sup> ermittelt und anhand neuerer Erkenntnisse überprüft. In den Schätzkosten wären abgestufte Risikozuschläge (20 % bis 5 %) sowie ein Valorisierungsan-

<sup>15</sup> z.B. Kosten pro Laufmeter Dammsanierung, Kosten pro Laufmeter Dammverteidigungsweg etc.

satz in der Höhe von 2,5 % pro Jahr enthalten. Über die Sanierung der bestehenden Dämme (auf  $HW_{100} + 70$  cm) hinausgehende Hochwasserschutzmaßnahmen wären in dem budgetierten Betrag nicht enthalten.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Grobkostenschätzung durch eine Projektübersicht mit Kostenschätzung, welche – gegliedert nach Baulosen – laufend (quartalsweise) aktualisiert wird, ersetzt wurde. Der Ansatz für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ wurde systematisch gemäß Projektfortschritt sowie aufgrund von bauspezifischen Risikoeinschätzungen abgestuft und betrug zwischen 20 % und 5 %. Die Vorausvalorisierung erfolgte mit einem Faktor von 2,5 % pro Jahr und auch die Vorgangsweise zur Umlage der Gemeinkosten wurde mit dem Eigentümer geklärt und umgesetzt.

Entsprechend der im Juni 2010 vom BMVIT erlassenen „Technischen Richtlinien für die Bundeswasserstraßenverwaltung“ ist bei allen Hochwasserschutzprojekten mit einer Ausbauwassermenge unter  $HQ_{300}$ <sup>16</sup> eine Betrachtung für erhöhtes Risiko (Abflüsse über der Ausbauwassermenge) sowie für Restrisiko (Versagen von Hochwasserschutzbauwerken und –anlagen) durchzuführen. Die Untersuchungen haben sich bis auf ein  $HQ_{300}$  zu erstrecken. Entsprechend den Untersuchungsergebnissen sind Maßnahmen der Risikovorsorge einzuplanen.

Für die bislang unberücksichtigt gebliebenen Hochwasserschutzmaßnahmen lag zur Zeit der Follow-up-Überprüfung noch keine Kostenschätzung vor (siehe TZ 15).

14.2 Mangels Kostenschätzung der bislang noch nicht berücksichtigten Hochwasserschutzmaßnahmen erachtete der RH die Empfehlung als teilweise umgesetzt. Der RH legte nahe, den Mittelbedarf für Schutzmaßnahmen für Hochwasserereignisse, bei welchen der Wasserstand von  $HW_{100} + 70$  cm überschritten wird, zu erheben und entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

14.3 *Die via donau teilte dazu mit, dass für eine seriöse Bewertung des Mittelbedarfs für Schutzmaßnahmen bei Hochwasserereignissen, welche den Wasserstand von  $HW_{100} + 70$  cm überschreiten, entsprechende Datengrundlagen erforderlich seien und Aktivitäten der Anrainerstaaten zu berücksichtigen wären. Sie habe bereits im Jahr 2007, parallel zu den Sanierungsmaßnahmen am Hochwasserschutzdamm, mit dem Erstellen der erforderlichen Datengrundlagen (Vermessungsergebnisse des Flussbettes und des relevanten Vorlandes) begonnen. Aufbauend auf diesen Daten sei in den Jahren 2008 und 2009 ein zweidimensionales hydro-*

<sup>16</sup> Ein Hochwasserereignis, das statistisch in einen Zeitraum von 300 Jahren einmal eintritt.

## Zu erwartende Gesamtkosten

*dynamisches Abflussmodell (d.h. dem Stand der Technik entsprechend) der österreichischen March und Thaya Grenzstrecke gemeinsam mit dem Amt der Niederösterreichischen Landesregierung erstellt worden. Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus diesem Projekt sei in der Steuerungsgruppe March die Erstellung der Studie „Generelle Planung Retentionsraum Drösing“ vereinbart worden.*

*Eine einseitige Bewältigung der erhöhten Risiken von einem der Anrainerstaaten im Dreiländereck Österreich-Tschechien-Slowakei erschiene jedoch nicht zielführend bzw. wäre nicht zu bewältigen. Die slowakische Seite, auf welcher der Überlastfall in gleicher Weise wie auf österreichischer Seite zu einem Überströmen von Dammschnitten führen würde, hätte bisher nicht zu einem gemeinsamen Projekt oder gemeinsamen Überlegungen zur Bewältigung des erhöhten Risikos bewegt werden können. Im Gegensatz dazu sei es gelungen, im Jahr 2010 die tschechische Wasserbauverwaltung für ein gemeinsames Projekt für Betrachtungen zum Hochwasserwellenablauf zu gewinnen. Auf tschechischem Staatsgebiet gäbe es auch ein weitläufiges System von Retentionsräumen, wobei der größte und für Österreich und die Slowakei bedeutendste in dem Projekt „Polder Soutok – Naturnaher Hochwasserschutz im Zusammenfluss von March und Thaya“ in den Jahren 2011 bis 2013 näher untersucht werden soll. Eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung könne daher nur bi- bzw. trilateral abgewickelt werden, was bei zeitgerechten Entscheidungen der tschechischen und slowakischen Verantwortlichen der Grenzgewässerkommissionen frühestens im Jahr 2015 der Fall sein könne.*

### Umfang der geschätzten Gesamtkosten

- 15.1 Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, den Mittelbedarf für die noch nicht berücksichtigten nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen zu berechnen sowie nach Abschätzung von Kosten und Nutzen und unter Bedachtnahme auf einen nachhaltigen Hochwasserschutz der via donau die weiteren strategischen Planungsziele vorzugeben. Die auf Erfahrungswerten beruhende Grobkostenschätzung der via donau für die Phase 3 hatte rd. 102 Mill. EUR betragen, wobei in diesem Betrag entgegen der ursprünglichen Zusicherung im Genehmigungsverfahren durch das BMF keine nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen wie die Errichtung von Retentionsraumerweiterungen oder Überströmstrecken enthalten waren.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMVIT mitgeteilt, dass in den budgetierten und bereitgestellten Mitteln in Höhe von 102 Mill. EUR folgende Leistungen berücksichtigt worden wären:

- Sanierung der Marchdämme sowie der Dämme der Unteren Thaya gemäß bilateraler Vereinbarung in der Grenzgewässerkommission;
- Schaffung von Grundlagen für die Entscheidungen über einen weitergehenden Hochwasserschutz.

Im Rahmen der Steuerungsgruppe March, besetzt mit Vertretern des BMVIT, des Landes Niederösterreich und der via donau, würden strategische Vorgaben bzw. Festlegungen sowie Entscheidungen über Untersuchungen zu einem weiterführenden bzw. über die bisherigen Maßnahmen hinausgehenden Hochwasserschutz getroffen. Auf Basis dieser Untersuchungsergebnisse und weiterer durch die via donau aufbereiteter Unterlagen würden in der Folge von der Steuerungsgruppe weitere strategische Ziele festgelegt und Vorgaben konkretisiert. Die Kosten für weitergehende Hochwasserschutzmaßnahmen wären nicht Teil der bisher bereitgestellten Mittel gewesen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass zur Zeit der Follow-up-Überprüfung im November 2010 die Untersuchungen sowie die Vorbereitung internationaler Vereinbarungen betreffend weiterführende Hochwasserschutzmaßnahmen noch im Gange waren. Das BMVIT hatte aufgrund der noch offenen Studien und ausstehenden internationalen Vereinbarungen der via donau bisher keine weiteren strategischen Planungsziele vorgegeben. Gemäß den vom BMVIT im Juni 2010 erlassenen „Technischen Richtlinien für die Bundeswasserstraßenverwaltung“ war bei allen Hochwasserschutzprojekten mit einer Ausbauwassermenge unter  $HQ_{300}$  eine Betrachtung für erhöhtes Risiko (Abflüsse über der Ausbauwassermenge) sowie für Restrisiko (Versagen von Hochwasserschutzbauwerken und -anlagen) durchzuführen. Die Untersuchungen haben sich bis auf ein  $HQ_{300}$  zu erstrecken. Entsprechend den Untersuchungsergebnissen sind Maßnahmen der Risikovorsorge einzuplanen.

- 15.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH wiederholte seine Empfehlung an das BMVIT, den Mittelbedarf für die noch nicht berücksichtigten nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen zu berechnen sowie der via donau die weiteren strategischen Planungsziele vorzugeben. Da Überlegungen betreffend weiterführende Hochwasserschutzmaßnahmen nunmehr verpflichtend anzustellen wären, verwies der RH auf die damit verbundene Aufgabe, eine Abwägung zwischen den für zusätzliche Hochwasserschutzmaßnahmen anfallenden Kosten und dem Gefährdungspotenzial durch über dem  $HQ_{100}$  liegende Hochwasserereignisse vorzunehmen. In der Folge wären die erforderlichen Mittel für die als zweckmäßig und wirtschaftlich beurteilten Maßnahmen bereitzustellen und die via donau mit deren Umsetzung zu beauftragen.

### Kontrolle der Mittelverwendung

- 16.1 Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, eine weitere Qualitätsverbesserung der Mittelverwendungsnachweise wie z.B. durch die Aufnahme von Soll-Ist-Vergleichen in das Berichtswesen sowie eine zeitnahe Berichterstattung für das abgelaufene Budgetjahr bei der via donau einzufordern.

Im Nachfrageverfahren hatte die via donau mitgeteilt, dass sie dem Eigentümer durch Quartalsberichte an die Begleitende Kontrolle, im Wege der Steuerungsgruppe March, mittels der quartalsweise erstellten Mittelverwendungsnachweise sowie durch eine laufende Berichterstattung an den Aufsichtsrat der via donau Bericht erstatten würde. Die mit 1. Jänner 2009 in Betrieb genommene neue Software für die Finanzbuchhaltung und Kostenrechnung (ERP-System) sollte künftig auch Projektvorschauen sowie quartalsweise Abweichungsanalysen erstellen können. Mit der weiterführenden Implementierung des neuen Systems würde ab dem Jahr 2010 auch eine kosteneffiziente Erweiterung des Berichtswesens möglich sein.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die Qualität der Mittelverwendungsnachweise durch ergänzende, von der Abteilung FC IV des BMVIT erstellte Soll-Ist-Abrechnungen verbessert wurde. Weiters erstellte die via donau seit 2009 Quartalsberichte für das 4. Quartal auf Basis der vorläufigen Jahresabschlüsse jeweils im Frühjahr des Folgejahres (noch vor der Vorlage des Geschäftsergebnisses im Mai) und übermittelte sie dem BMVIT. Die Aktualität der Berichterstattung für das abgelaufene Budgetjahr wurde somit verbessert.

- 16.2 Diese Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

### Richtlinien für den Hochwasserschutz

- 17.1 Der RH hatte dem BMVIT in seinem Vorbericht empfohlen, die geplante Erstellung einer Richtlinie für den Hochwasserschutz zügig umzusetzen.

Im Nachfrageverfahren hatte das BMVIT mitgeteilt, dass die Übertragungsverordnung Hochwasserschutz<sup>17</sup> und zugehörige Durchführungsbestimmungen erlassen worden waren. In diesen Durchführungsbestimmungen waren unter „Rechtliche Grundlagen“ Pkt. 1.1 die „Technischen Richtlinien für die Bundeswasserbauverwaltung“ des BMLFUW in analoger Form vorläufig auch für das BMVIT verbindlich erklärt worden. Die Herausgabe der „Technischen Richtlinien für die Bundeswasserstraßenverwaltung“ des BMVIT, welche weitgehend mit den Richtlinien des BMLFUW harmonisiert wurde, war bis Ende des Jahres 2009 geplant.

<sup>17</sup> BGBl. II Nr. 351/2006



Richtlinien für den Hochwasserschutz



Hochwasserschutz an der March;  
Follow-up-Überprüfung

Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMVIT die „Technischen Richtlinien für die Bundeswasserstraßenverwaltung“ und Durchführungsbestimmungen zur Übertragungsverordnung Hochwasserschutz erarbeitet und am 11. Juni 2010 erlassen hatte.

17.2 Die Empfehlung des RH wurde umgesetzt.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

18 Der RH stellte fest, dass von den 17 überprüften Empfehlungen des Vorberichts elf vollständig und zwei teilweise umgesetzt waren. Vier Empfehlungen waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt.

Der RH hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) Für die bevorstehende Umsetzung des flussbaulichen Gesamtprojektes für die Donau unterhalb Wiens wäre eine projektnahe begleitende Kontrolle mit einem umfassenden Leistungsbild einzurichten. (TZ 4)

(2) Die Zahlungsströme zwischen BMVIT und der via donau (bzw. den Auftragnehmern) wären zu untersuchen. (TZ 3)

(3) Die Ausgliederung der via donau wäre zu evaluieren, um die Erreichung der Zielsetzung des Wasserstraßengesetzes 2004, wonach durch Schaffung schlagkräftiger Organisationsstrukturen und privatwirtschaftlich geführter Einheiten eine mittelfristige Entlastung des Bundeshaushalts erreicht werden sollte, beurteilen zu können. (TZ 3)

(4) Der Mittelbedarf für die noch nicht berücksichtigten nachhaltigen Hochwasserschutzmaßnahmen wäre zu berechnen. Der via donau – Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft m.b.H. sollten strategische Planungsziele betreffend einen nachhaltigen Hochwasserschutz vorgegeben werden. (TZ 15)

BMVIT und via donau

(5) Das BMVIT sollte Kennzahlen und Erfolgskriterien hinsichtlich künftiger Vorhaben festlegen. (TZ 5)

(6) Die Mittelanforderungen wären an den Nachweis des Mittelbedarfes zum jeweiligen Zeitpunkt zu binden. (TZ 7)

(7) Es wäre der Mittelbedarf für Schutzmaßnahmen für Hochwasserereignisse, bei welchen der Wasserstand von  $HW_{100} + 70$  cm überschritten wird, zu erheben und entsprechende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. (TZ 14)

## **ANHANG**

### **Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung**

Anmerkung:  
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

