



**Der
Rechnungshof**



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe Bund 2011/10

Bericht des Rechnungshofes

**Relaunch des Webauftritts des
Parlaments**

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

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

**Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des
Landes Steiermark**

**IT-Betriebssicherheit im
Arbeitsmarktservice**

**Vergabe von Kursmaßnahmen
durch das AMS**

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen
im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol**

Rechnungshof
ZL 860.122/002-1B1/11

**Auskünfte**

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8471

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im Oktober 2011



Bericht des Rechnungshofes

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

**Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfall-
untersuchungsstelle des Bundes in den Bereichen Luft-
und Schifffahrt**

Hochwasserschutz an der March; Follow-up-Überprüfung

**Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des
Landes Steiermark**

IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen
im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol**

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.



Inhaltsverzeichnis

Parlamentsdirektion	Wirkungsbereich der Parlamentsdirektion	
	Relaunch des Webauftritts des Parlaments _____	5
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfalluntersuchungs- stelle des Bundes in den Bereichen Luft- und Schifffahrt _____	55
	Hochwasserschutz an der March; Follow-up-Überprüfung _____	89
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark _____	123
BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice _____	197
	Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS _____	223
	Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol _____	271





Bericht des Rechnungshofes

Relaunch des Webauftritts des Parlaments



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	9
Glossar _____	10

Nationalrat**Wirkungsbereich des Nationalrates****Relaunch des Webauftritts des Parlaments**

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

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Chronologie _____	25
Fortsetzung		
Tabelle 1:	Chronologie _____	26
Tabelle 2:	Gesamtkosten der externen Leistungen für den Relaunch des Webauftritts des Parlaments _____	33
Tabelle 3:	EDV-Dienstleistungsverträge 2009 _____	45

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

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

Glossar



Glossar

Content-Management-System

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

Lenkungsausschuss

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

Linienorganisation

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

Projektorganisation

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

Relaunch

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

Volltext-Suchsystem

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

Usability Check

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

Website/Webauftritt – Homepage

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



Wirkungsbereich des Nationalrates

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Kurzfassung

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

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

Neugestaltung des Webportals

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

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

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

Organisation und Steuerung des Vorhabens

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

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

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

Ablauf und Implementierung

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

Kurzfassung

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

Kosten

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

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

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

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

Beauftragung des Redesigns des Webauftritts

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

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

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

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

Weitere Auftragsvergaben

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

Kurzfassung

EDV-Dienstleistungsverträge

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

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

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

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

Kenndaten zum Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

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

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

Quellen: Parlamentsdirektion; Berechnungen des RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

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

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

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

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

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

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

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

Neugestaltung des Webportals des Parlaments

Ausgangslage und Abgrenzung des Vorhabens

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

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

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

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

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

Neugestaltung des Webportals des Parlaments

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

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

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

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

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

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



Neugestaltung des Webportals
des Parlaments

Nationalrat

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:



Neugestaltung des Webportals
des Parlaments

Nationalrat

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	Detaillkonzept	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 Neudesigns erfolgte über eine Fremdvergabe³ durch ein Medienkommunikationsunternehmen, wobei die Abteilung Digitale Medien und Corporate Design die Arbeiten begleitete. Diese Abteilung führte auch die Con-

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



Umsetzung des Vorhabens

Nationalrat

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 Parlamentsvizedirektorin, den beiden betroffenen Dienstleitern, den zwei befassten Abteilungsleitern und den beiden EDV-Controllern zusammensetzte. In Form von regelmäßigen Koordinationssitzungen sollte die Kommunikation und die Steuerung des Vorhabens verbessert werden.

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



Umsetzung des Vorhabens

Nationalrat

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*

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 war⁴):

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



Gesamtkosten des Vorhabens

Nationalrat

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

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

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

¹ Rechnungen berücksichtigt bis Oktober 2010

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

Quellen: Parlamentsdirektion; Berechnungen des RH

Gesamtkosten des Vorhabens

Die externen Bruttogesamtkosten für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Relaunch 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.⁵ Die Ausführungen zu den Kosten in den Anfragebeant-

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

wortungen sind mit der Kostendarstellung des RH nur eingeschränkt vergleichbar:

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

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

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

Gesamtkosten des Vorhabens

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

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

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

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

Interne Kosten

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

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

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

Kosten des laufenden Betriebs

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

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

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

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Beauftragung des Redesigns

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

Beschaffungsvorgänge und Vergaben im Zusammenhang mit dem Web Relaunch

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

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

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

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

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

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

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



Beschaffungsvorgänge und Vergaben im
Zusammenhang mit dem Web Relaunch

Nationalrat

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 Webseiteninhalte oder die Erstellung eines Redaktionsguides (Nachschlagewerk für die Webredakteure bei der Datenerfassung)⁸.

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

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

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

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

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

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

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

Contentterfassung

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



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 Konzepterstellung von vornherein den Umfang und den Kostenrahmen der beabsichtigten Maßnahmen möglichst genau festzulegen.

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

EDV-Dienstleistungsverträge

Erbringung der EDV-Leistungen in der Parlamentsdirektion

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

EDV-Dienstleistungsverträge

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

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

Vertragsgestaltung und Entgelte

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

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

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

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

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

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

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

Quellen: Parlamentsdirektion; Berechnungen des RH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 Parlamentsdirektion werde weiterhin die Verträge mit externen EDV-Dienstleistern einer ständigen Bedarfs- und Effizienzkontrolle unterziehen. Eine weitergehende Flexibilisierung der Verträge werde jedenfalls auf die Kosten-Nutzen-Relevanz zu prüfen sein.

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

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

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

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

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

Vergabe- und gewerberechtliche Aspekte der Art der Dienstleistung

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

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

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

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

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

EDV–Dienstleistungsverträge

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

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

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

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

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

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

¹³ § 25 Abs. 6 BVergG 2002

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

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

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

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

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

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

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

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

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

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

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

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

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

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



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Nationalrat

Relaunch des Webauftritts des Parlaments

(6) Die Parlamentsdirektion 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)





Bericht des Rechnungshofes

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



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	58
Abkürzungsverzeichnis _____	59

BMVIT

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

Bundesanstalt 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



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
BGBL.	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 großteils 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 ungenützte 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 großteils 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 Gebarungüberprüfung in Umsetzung begriffen. (TZ 10)

Im Fachbereich Schifffahrt war nur ein Mitarbeiter tätig, wodurch bei einer Dienstverhinderung 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 Berufspilotenscheins 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

Rechtsgrundlagen	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					
Wirkungsbereich	Unfallursachenforschung, Angelegenheiten der Untersuchung von Unfällen und Störungen in den Verkehrsbereichen Luftfahrt, Schiene, Seilbahnen und Schifffahrt eingerichtet in der Bundesanstalt für Verkehr des BMVIT					
Gebarung	2006	2007	2008	2009	2010	Veränderung 2006 – 2010
	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.

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 Gebirgsüberprüfung 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 Landesvollziehung¹ fielen. In allen anderen Fällen bestand keine Meldepflicht der zuständigen Sicherheitsdienststellen oder des Schiffführers².

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 legislativen 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.

¹ 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.

² 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 qualitativ vollen 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.

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
Luftfahrt	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
Schifffahrt						
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 ab³. 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 Einrichtung⁴.

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.

³ Dabei handelte es sich in allen Fällen um Unfälle.

⁴ 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 Koordination 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 vorgesehen⁵.

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.

⁵ § 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 Vorfallsdatum, 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
<i>davon Untersuchungsleiter</i>	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 hiezu 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:

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

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

Personal

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 Lehrveranstaltungen⁶ aktiv zu präsentieren.

Damit wäre nach Ansicht des RH ein wesentlicher Beitrag zur Unfallprävention, dem primären Ziel des UUG⁷, geleistet.

⁶ z.B. Fluglehrer- oder Pilotenausbildungen

⁷ vgl. die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage GP XXII RV 681

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:

Unfalluntersuchungs-
stelle 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 ehestmöglich – 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 berechnet 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 Privatpilotenscheins 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 Hochwasser¹ 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:

¹ 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 Dambruchstellen

Phase 2: Umsetzung der Projekte Angern–Mannersdorf–Stillfried und Waidendorf–Dürnkrut–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–Systems² 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)

² 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-



Kurzfassung

BMVIT

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

March		
Fließstrecke in Österreich	rd. 69 km	
Dammlänge in Österreich	rd. 57 km	
Schadenssumme Hochwasser 2006	rd. 72 Mill. EUR	
Rechtsgrundlagen	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	
Organisationen 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	
Kosten^{1 2}		in Mill. EUR mit Umsatzsteuer
Phase 1	Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dambruchstellen	3,56 ³
Phase 2	Umsetzung UVP-Projekt, Sanierung und Neuerrichtung von Dämmen in den Abschnitten Angern-Mannersdorf-Stillfried bzw. Waidendorf-Dürnkrut-Jedenspeigen (rd. 10,7 km)	15,13 ⁴
Phase 3	Gesamtsanierung der restlichen Dammstrecke	102,00

¹ Stand 2. Quartal 2011

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

³ 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.

⁴ 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 Gebarungsüberprüfung 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 Hochwasser³ an der March im April 2006 führte durch Dammbürche zu umfangreichen Überschwemmungen mit Schäden von rd. 72 Mill. EUR. Nach diesem Hochwasserereignis wurde ein Drei-Phasen-Plan festgelegt:

Phase 1: Sofortmaßnahmen, Sanierung der Dammbürchstellen

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

Phase 3: Gesamtanierung 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

³ 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-⁴ 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 Bundeswasserbauverwaltung⁵ 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*

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

⁵ 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 einträten, 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 Kontrollkonzeptes⁶ beauftragt hatte, das im Juni 2007 vorlag.

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

⁶ 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 Gesamtprojekts⁷ für die Donau unterhalb Wiens eine projektnahe Begleitende Kontrolle mit einem umfassenden Leistungs-

⁷ Gesamtkosten auf Preisbasis 2006 (valorisiert) rd. 223 Mill. EUR netto

bild⁸ 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-Systems⁹ zur systemtechnischen Verknüpfung der Finanzbuchhaltung, der Kostenrechnung, der Beschaffung sowie der Projektvorschau wäre

⁸ in Anlehnung an die Honorarleitlinie für Begleitende Kontrolle der Bundeskammer der Architekten und Ingenieurkonsulenten

⁹ 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-

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 Eingangsrechnungen 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 Gebarungüberprüfung 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 Wasserstraßengesetzes¹⁰ 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 Wasserverbände¹¹ 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

¹⁰ § 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.

¹¹ Wasserverband für den Marchhochwasserschutzdamm Marchegg-Zwerndorf, Wasserverband für den March-Thaya-Hochwasserschutzdamm Angern-Bernhardsthal



Berücksichtigung der Umsatzsteuer



Hochwasserschutz an der March;
Follow-up-Überprüfung

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 Risikoereinschätzungen abgestufte Risikozuschläge für Unvorhergesehenes von 20 % bis 5 % berücksichtigt würden. Für Großprojekte würden zukünftig detaillierte Risikoereinschätzungen 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 Risikozuschläge¹² für Entschädigungszahlungen im Falle von Vernässungen¹³ im Hinterland der March eingerechnet, welche rd. 4,77 Mill. EUR (brutto) betragen. Insgesamt umfassten die berücksichtigten Risikozuschläge zur Zeit

¹² prozentueller Zuschlag auf die Gesamtkosten

¹³ 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.¹⁴

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.

¹⁴ 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 Erhaltungsmanagementsystem 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 baulospezifisch laufend evaluiert und nachgeführt würde. Hierbei würden auf Basis von Ausschreibungsergebnissen und abgewickelten Aufträgen signifikante Einheitspreise¹⁵ ermittelt und anhand neuerer Erkenntnisse überprüft. In den Schätzkosten wären abgestufte Risikozuschläge (20 % bis 5 %) sowie ein Valorisierungsan-

¹⁵ z.B. Kosten pro Laufmeter Dammsanierung, Kosten pro Laufmeter Dammverteidigungsweg etc.



Zu erwartende Gesamtkosten

BMVIT

Hochwasserschutz an der March;
Follow-up-Überprüfung

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 Bau-losen – laufend (quartalsweise) aktualisiert wird, ersetzt wurde. Der Ansatz für „Sonstiges und Unvorhergesehenes“ wurde systematisch gemäß Projektfortschritt sowie aufgrund von bauspezifischen Risiko-einschätzungen 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} ¹⁶ 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-*

¹⁶ 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 Anrainerstaaen 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 Grenzwässerkommission;
- 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 Hochwasserschutz¹⁷ 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 für 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.

¹⁷ BGBl. II Nr. 351/2006



Richtlinien für den Hochwasserschutz

The logo consists of the letters 'BMVIT' in a light blue, sans-serif font.

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**





BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger**via donau Österreichische Wasserstraßen-Gesellschaft mbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender KR Walter PRINZ
(31. Jänner 2005 bis 18. Mai 2006)

Dr. Winfried SERLES
(15. Mai 2005 bis 9. Oktober 2007)

Günther HAVRANEK
(9. Oktober 2007 bis 30. Juni 2011)

[Dr. Alice EPLER](#)
(seit 30. Juni 2011)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Mag. Dr. Martin GRAF
(28. Jänner 2005 bis 9. Oktober 2010)

Dr. Veronika KESSLER
(18. Mai 2006 bis 9. Oktober 2007)

[Ferry ELSHOLZ](#)
(seit 9. Oktober 2007)

Geschäftsführung

Dipl.-Ing. Helmut PABLÉ
(1. Jänner 2005 bis 28. März 2008)

Mag. Manfred SEITZ
(1. Jänner 2005 bis 31. Dezember 2009)

[Dipl.-Ing. Peter HASENBICHLER](#)
(seit 1. November 2008)





Bericht des Rechnungshofes

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	126
Abkürzungsverzeichnis _____	127

BMG**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit****Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark**

KURZFASSUNG _____	129
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	140
Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung _____	141
Zielvorgaben _____	154
Analyse tagesklinischer Leistungen _____	157
Tagesklinisches Potenzial _____	168
Voraussetzungen für eine tagesklinische Leistungserbringung _____	173
Tageskliniken in der Steiermark _____	178
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	189
ANHANG Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung _____	193

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Begriffsübersicht stationäre Leistung – tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung _____	142
Tabelle 2:	Verteilung der Null-Tagesfälle 2009 _____	144
Tabelle 3:	Onkologische Therapien (MEL-Gruppe 22) stationäre Aufenthalte 2006 bis 2009 _____	148
Tabelle 4:	Onkologische Therapien (MEL-Gruppe 22) nach Aufenthaltsdauer 2009 _____	149
Abbildung 1:	Erfüllungsgrad Null-Tages-Aufenthalte _____	154
Tabelle 5:	Entwicklung der Tagesklinikpatienten 2006 bis 2009_	157
Tabelle 6:	Entwicklung Anteil tagesklinisch behandelter Patienten an stationären Patienten gesamt 2006 bis 2009 _____	158
Tabelle 7:	Tagesklinische Leistungen 2009 (sortiert nach Häufigkeit) _____	160
Tabelle 8:	Vergleich tagesklinisch erbringbare – tagesklinisch erbrachte Leistungen für Allgemeinchirurgie, Unfallchirurgie und Orthopädie 2009 _____	161
Tabelle 9:	Vergleich Tagesklinikanteile für ausgewählte Eingriffe in der Allgemeinchirurgie, Unfallchirurgie und Orthopädie __	162
Tabelle 10:	Vergleich Tagesklinikanteile Katarakt _____	163
Tabelle 11:	Vergleich Tagesklinikanteile Curettage _____	165
Tabelle 12:	Anzahl der KAGes-weiten Null-Tagesfälle nach Klasse für 2009 _____	166
Tabelle 13:	Curettagen (KAGes-weit) mit Aufenthaltsdauer von 0 bis 2 Tagen – 2009 _____	167
Tabelle 14:	Entlastungspotenziale für sechs tagesklinische Eingriffe	169
Tabelle 15:	Vergleich Personalkosten ausgewählter tagesklinischer Eingriffe – vollstationärer Aufenthalt _____	170
Tabelle 16:	Übersicht Tageskliniken in der Steiermark _____	178
Abbildung 2:	Darstellung Hauptprozesse (Grobstruktur) Tagesklinik LKH Fürstenfeld _____	180

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKH	Allgemeines Krankenhaus
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
ca.	circa
etc.	et cetera
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
KAGes	Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.
KALG	Steiermärkisches Krankenanstaltengesetz, LGBL. Nr. 66/1999 i.d.g.F.
KAKuG	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz, BGBL. Nr. 1/1957 i.d.g.F.
KH	Krankenhaus
LDF	leistungsorientierte Diagnosefallgruppen
LGBL.	Landesgesetzblatt
LKF	leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung
LKH	Landeskrankenhaus
MEL-Gruppe	Medizinische Einzelleistungsgruppe
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖGARI	Österreichische Gesellschaft für Anästhesiologie, Reanima- tion und Intensivmedizin
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
OP	Operation

Abkürzungen



rd.	rund
RH	Rechnungshof
RSG	Regionaler Strukturplan Gesundheit
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
Z	Ziffer

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark

Die sowohl für die Patienten als auch für die Krankenanstalten vorteilhafte tagesklinische Leistungserbringung war in der Steiermark nur schwach entwickelt. Trotz erfolgreicher Beispiele (z.B. Tagesklinik am Landeskrankenhaus Fürstenfeld) fehlte ein landesweites Gesamtkonzept zur tagesklinischen Leistungserbringung.

Gemessen an internationalen Vergleichen läge im Ausbau der kostengünstigen tagesklinischen Leistungen in Österreich beträchtliches Potenzial zur Entlastung des stationären Bereichs. Beispielsweise belief sich das steiermarkweite Entlastungspotenzial für Katarakt-Operationen¹ auf Basis der Planzahlen 2015 auf rd. 20.000 Belagstage (rd. 65 Betten) und für Österreich insgesamt auf rd. 123.000 Belagstage (rd. 400 Betten). Für den weiteren Ausbau sind neben der Akzeptanz der Patienten auch die Bereitschaft der Ärzte sowie eine verstärkte Koordination mit dem niedergelassenen Bereich erforderlich.

Die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. setzte im Zuge der Gebarungüberprüfung Maßnahmen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2010 die tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark. Ziel der Gebarungüberprüfung war eine Analyse der tagesklinischen Leistungen in den Steiermärkischen Krankenanstalten. Anhand von Vergleichen der erbrachten tagesklinischen Leistungen mit den Planwerten laut dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit und internationalen Benchmarks evaluierte er das Entlastungspotenzial für den stati-

¹ grauer Star

Kurzfassung

onären Bereich. Der RH beurteilte ferner die Zweckmäßigkeit bestehender tagesklinischer Einrichtungen. (TZ 1)

Allgemeines

Das Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz unterscheidet grundsätzlich zwischen stationären und ambulanten Leistungen. Die stationären Leistungen wiederum untergliedern sich in Mehrtagesaufenthalte und Null-Tagesfälle. Die Null-Tagesfälle, bei denen die stationäre Aufnahme und die Entlassung am selben Tag erfolgen, können weiter in tagesklinische Leistungen, Chemotherapien und sonstige Null-Tagesfälle unterteilt werden. Die Zuordnung einer einzelnen Leistung zu einer dieser Kategorien ist entscheidend für die Höhe der Abgeltung der Leistungen. (TZ 2)

Nachfolgende Tabelle enthält einen Überblick über die einzelnen Begriffe: (TZ 2)

Begriffsübersicht stationäre Leistung – tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung			
Begriff	Definition	Abgeltung	Wirkung
Stationäre Leistung	Aufnahme des Patienten in einer Krankenanstalt, Belegung eines Bettes	nach dem LKF-System: Fallpauschale (besteht aus einer Leistungs- und Tageskomponente), jeder Fallpauschale ist eine Aufenthaltsdauer zugeordnet (Belagsdaueruntergrenze und -obergrenze), innerhalb dieser Aufenthaltsdauer Abgeltung des vollen Fallpauschales	maximale Abgeltung bzw. Kostendeckung, wenn Aufenthaltsdauer so kurz wie möglich, sie muss jedoch innerhalb der Belagsdauergrößen liegen
Null-Tagesfall	Stationäre Leistung, bei der der Patient am selben Tag aufgenommen und entlassen wird		
<i>Dazu gehören:</i>			
1) Tagesklinische Leistungen	Voraussetzung: im LKF-Tagesklinik-katalog enthalten Genehmigung durch Landesgesundheitsplattform	Abgeltung jener Fallpauschale, die der Belagsdauer von einem Tag entspricht	Abgeltung wie bei einem mehrtägigen Aufenthalt, Abgeltung fördert tagesklinische Leistungserbringung
2) Chemotherapien	Speziell definierte Null-Tagesfälle, MEL-Gruppe 22	eigene Abgeltungsregeln	Ausnahme Steiermark: Chemotherapien werden aufgrund einer Vereinbarung mit Krankenkassen weitgehend ambulant erbracht
3) Sonstige Null-Tagesfälle	alle Null-Tagesfälle, die keine tagesklinischen Leistungen und keine Chemotherapien sind, Restgröße	Leistungskomponente und 5 % der reduzierten Tageskomponente	geringe Abgeltung, um eine Verlagerung in den ambulanten Bereich zu bewirken
Ambulante Leistungen	Behandlung in Spitalsambulanz, kein Bett wird belegt	pauschale Abgeltung, i.d.R. sehr geringe Kostendeckung	durch sehr geringe Abgeltung wird Verlagerung ambulanter Leistungen in stationären Bereich unterstützt

Kurzfassung

Die Abgeltungsregeln des stationären und ambulanten Bereichs hatten zum Teil widersprüchliche Anreizwirkungen. Die stationäre Abgeltung zielte darauf ab, Aufenthalte möglichst kurz zu halten und bestimmte Leistungen tagesklinisch zu erbringen sowie sonstige Null-Tagesfälle in den ambulanten Bereich zu verlagern. Die niedrige Abgeltung für ambulante Leistungen wiederum bewirkte eine Verlagerung in den stationären Bereich und damit in die entgegengesetzte Richtung. Daraus ergab sich ein Prioritätenkonflikt zwischen medizinischem Versorgungsbedarf und der dafür erzielten Abgeltung. (TZ 2)

Aufgrund der Ähnlichkeit der Leistungsinhalte und der unterschiedlichen Praxis in den Krankenanstalten war eine klare Abgrenzung zwischen den Leistungen im Null-Tagesbereich allerdings schwierig. Die tagesklinische Leistungserbringung – die Behandlung von Patienten während eines Spitalsaufenthalts von maximal einem Tag – hat sowohl für den Patienten als auch für die Krankenanstalt eine Reihe von Vorteilen, insbesondere hinsichtlich gut planbarer Organisation und aufgrund des kürzeren Spitalsaufenthalts. (TZ 2, 4)

Abgeltung der Leistungen

In Österreich wurden tagesklinische Leistungen entgegen der internationalen Praxis abgeltungstechnisch dem stationären Bereich zugeordnet. Durch die abgeltungsmäßige Gleichstellung mit einem vollstationären Aufenthalt bestand ein Anreiz, den Patienten – sofern medizinisch vertretbar – am Tag der Aufnahme auch wieder zu entlassen. Diese Form der Abgeltung war grundsätzlich geeignet, die tagesklinische Leistungserbringung zu fördern und dadurch den kostenintensiven vollstationären Bereich zugunsten des tagesklinischen Bereichs zu entlasten. Voraussetzung für die abgeltungsmäßige Gleichstellung war einerseits, dass für die Leistung eine entsprechende Position im Tagesklinikatalog vorgesehen war, und andererseits eine Genehmigung durch die Landesgesundheitsplattform. (TZ 2, 5)

Der Tagesklinikatalog umfasste genügend operative, jedoch wenige diagnostische und therapeutische Leistungen. Auf nur 20 des insgesamt 238 Positionen umfassenden Katalogs entfielen 80 % der tagesklinisch abgerechneten Leistungen. Durch die zahlreichen ungenützten chirurgischen Positionen sowie die wenigen diagnostischen und therapeutischen Leistungen war eine Anpassung des Tagesklinikatalogs an die tatsächlichen Erfordernisse notwendig. (TZ 6)

**Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel
des Landes Steiermark**

Wurde eine nicht im Tagesklinikcatalog enthaltene Leistung dennoch „tagesklinisch“ erbracht („sonstiger Null-Tagesfall“), fiel die Abgeltung im Vergleich zu einer im Tagesklinikcatalog enthaltenen Leistung gering aus. (TZ 9)

Das System der pauschalen Abgeltung ambulanter Leistungen und die damit verbundene geringe Kostendeckung (rd. 20 % für die Steiermärkischen Spitäler im Jahr 2009) unterstützten eine Verlagerung ambulanter Leistungen in den stationären Bereich. (TZ 10)

Das BMG plante, das Tagesklinikmodell mittelfristig auf solche Leistungen zu reduzieren, zu deren Erbringung eine – wenn auch zeitlich auf wenige Stunden beschränkte – stationäre Aufnahme wirklich notwendig war. Langfristig sollte das Tagesklinikmodell jedoch durch eine leistungsorientierte Abgeltung ambulanter Leistungen ersetzt werden. (TZ 11)

Das jährliche Genehmigungsverfahren zur Abrechnung tagesklinischer Leistungen bei der Gesundheitsplattform Steiermark war verwaltungsaufwendig. (TZ 12)

Chemotherapien

Bei Chemotherapien binnen eines Tages sah das Modell leistungsorientierter Krankenanstaltenfinanzierung eine spezielle Abgeltungsregel vor. (TZ 7)

In der Steiermark bestand die Möglichkeit, bestimmte, von einer entsprechenden Vereinbarung erfasste Medikamente für ambulante Chemotherapien gesondert mit der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse zu verrechnen, wodurch für die Krankenanstalten für diese Leistungen kein Anreiz für stationäre Aufnahmen bestand. Die Kostenrückerstattung durch die Kasse war höher als die Abgeltung für Chemotherapien nach dem System der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung bzw. die allgemeine pauschale Ambulanzabgeltung. (TZ 7)

Es waren jedoch gewisse Medikamente gar nicht bzw. nicht in Kombination mit der entsprechenden Indikation von der Vereinbarung umfasst. Chemotherapien mit nicht in der Vereinbarung enthaltenen Medikamenten wurden in den Steiermärkischen Landeskrankenanstalten in der Regel dennoch ambulant erbracht und dementsprechend nur pauschal abgegolten. Das Landeskrankenhaus Fürsten-

Kurzfassung

feld hingegen nahm die Patienten in diesen Fällen stationär auf, um die höhere Abgeltung zu lukrieren. (TZ 8)

Zielvorgaben

Der Österreichische Strukturplan Gesundheit 2010 ging bis 2015 von einem österreichweiten Tagesklinikanteil² von rd. 26 % aus. Ein Monitoring des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (auf Basis der Daten 2008) zeigte, dass der geplante Tagesklinikanteil österreichweit zu rd. 89 % und in der Steiermark lediglich zu rd. 49 % erfüllt wurde. Dies war einerseits auf die an sich geringere tagesklinische Leistungserbringung und andererseits auf die hohe Anzahl an ambulanten Chemotherapien in der Steiermark zurückzuführen. (TZ 13)

Der Regionale Strukturplan Gesundheit Steiermark (Stand März 2009) sah eine Steigerung des Tagesklinikanteils von derzeit unter 10 % auf ca. 15 % der stationären Leistungen bis 2015 vor. Ein steiermarkweites Gesamtkonzept zur tagesklinischen Versorgung fehlte jedoch. (TZ 13)

Die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. (KAGes) setzte einzelne Initiativen (z.B. Tagesklinik im Landeskrankenhaus Fürstenfeld), um dem strategischen Entwicklungsschwerpunkt „Forcierung der ambulanten und tagesklinischen Betreuung“ nachzukommen. Mit den Leitungen ihrer Krankenanstalten schloss die KAGes jährlich Zielvereinbarungen, einige davon mit Projekten zur Tagesklinik. Die Zielvereinbarungen 2011 enthielten erstmals konkrete quantifizierte Vorgaben an die Krankenanstaltsleitungen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils. Bei den Zielvereinbarungen mit den Primarii wurden Tagesklinikprojekte nicht speziell berücksichtigt, auch nicht bei jenen Abteilungen, an denen dringender Handlungsbedarf bestand (z.B. Augenabteilung LKH Bruck an der Mur). (TZ 14, 21)

Analyse tagesklinischer Leistungen

Die Steiermark lag mit einem Anteil an tagesklinischen Leistungen von 1,5 % (2009) unter dem österreichweiten Durchschnitt (2,8 %). Auch die Steigerungsraten der letzten Jahre waren mit 15,2 % im Vergleich zu 70,1 % österreichweit (2006 bis 2009) ebenfalls auffallend gering. (TZ 15)

² berechnet anhand der Null-Tagesaufenthalte

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark

Die häufigsten tagesklinischen Leistungen in der Steiermark – so wie auch in Österreich – waren die Katarakt-Operation, die Curettage³ sowie die Zirkumzision⁴. Bei vielen Leistungen (in den Fächern Chirurgie, Unfallchirurgie, Orthopädie, Augenheilkunde) erreichte die Steiermark nicht den bundesweiten Durchschnitt. (TZ 16)

Vor allem bei den Operationen an Händen und Füßen (z.B. Karpaltunnelsyndrom⁵, Ganglion⁶, Ringbandspaltung⁷) sowie an Gelenken und Knochen (z.B. Entfernung von Osteosynthesematerial) war der Tagesklinikanteil in der Steiermark gering. (TZ 17)

Aufgrund der zahlreichen und teilweise nur gering ausgelasteten (knapp über 70 %) Allgemeinchirurgischen Abteilungen in der Steiermark bestand kaum ein Handlungsdruck, den vollstationären Bereich durch eine Leistungsverlagerung in Richtung Tagesklinik zu entlasten. (TZ 17)

An der Universitäts-Augenklinik in Graz wurden mehr als 38 % aller Katarakt-Operationen tagesklinisch erbracht. Da aber weitere 41 % der Patienten eine Belagsdauer von zwei Tagen aufwiesen, bestand noch ein ungenutztes Potenzial. (TZ 18)

Steiermarkweit lag der Tagesklinikanteil bei Katarakt-Operationen jedoch nur bei rd. 19,9 % (österreichweit 24,8 %), weil im Landeskrankenhaus Bruck an der Mur nur vier von 3.267 Operationen im Jahr 2009 tagesklinisch durchgeführt wurden. (TZ 18)

Bei den Curettagen, dem häufigsten tagesklinischen Eingriff im Bereich der Frauenheilkunde, lagen vor allem die Landeskrankenhäuser Deutschlandsberg (rd. 8,9 %) und Leoben (rd. 11,2 %) sowie das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Graz (0 %) deutlich unter dem Tagesklinikanteil der Steiermark (rd. 21,5 %). Da etwas über 60 % der Patienten eine Belagsdauer von ein und zwei Tagen aufwiesen, bestand auch bei dieser Operation ein ungenutztes Potenzial. (TZ 19)

³ die Gewinnung bzw. Entfernung von Gewebe aus der Gebärmutterhöhle

⁴ Umschneidung und Teilentfernung der männlichen Vorhaut

⁵ ein Kompressionssyndrom des Nervus medianus im Bereich des Handgelenks

⁶ auch Überbein; gallerthaltiges Gebilde an Gelenkscapseln und oberflächlichen Sehnen, meist im Bereich des Hand- und Fußrückens

⁷ Beim so genannten schnellenden Finger handelt es sich um eine Verdickung der Beugesehne, die dann durch ein „Ringband“ im Fingergrundglied blockiert wird.

Kurzfassung

Tagesklinische Sonderklasse

Da sich die Voraussetzungen für tagesklinisch erbringbare und in Privatkrankenanstalten durchgeführte Eingriffe (z.B. planbar, risikoarm) häufig überschneiden, nutzten Sonderklasseversicherte vielfach diese Einrichtungen für derartige Eingriffe. Beispielsweise wurden im Jahr 2008 rd. 20 % aller Katarakt-Operationen in der Steiermark in einer Privatkrankenanstalt erbracht. Aus diesem Grund war die Anzahl der tagesklinischen Sonderklassepatienten in den öffentlichen Krankenanstalten gering (rd. 2,3 % Tagesklinikpatienten in der Allgemeinklasse; rd. 0,4 % Tagesklinikpatienten in der Sonderklasse). (TZ 20)

Aufgrund einer Vereinbarung zwischen der KAGes und dem Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs konnten bei der tagesklinischen Erbringung von Leistungen in lediglich drei Fachbereichen (Augenheilkunde, plastische Chirurgie und Gynäkologie/Geburtshilfe) Sondergebühren verrechnet werden. In der Sonderklasse galt überdies eine andere Definition; eine Behandlung mit einer Aufenthaltsdauer von bis zu 24 Stunden, also auch noch ein Ein-Tagesfall, war „tagesklinisch“. (TZ 20)

Tagesklinisches Potenzial

Ein Vergleich der tatsächlichen Tagesklinikanteile von sechs Eingriffen mit den Planwerten 2015 laut Österreichischem Strukturplan Gesundheit 2010 ergab für die Steiermark ein Entlastungspotenzial von rd. 14.500 Belagstagen (rd. 50 Betten) und für Österreich insgesamt von rd. 91.500 Belagstagen (rd. 290 Betten). (TZ 22)

Unter Zugrundelegung des internationalen Benchmarks (rd. 90 %) belief sich auf Basis der Planzahlen 2015 allein für die Katarakt-Operationen das steiermarkweite Entlastungspotenzial auf rd. 20.000 Belagstage (rd. 65 Betten) und für Österreich insgesamt auf rd. 123.000 Belagstage (rd. 400 Betten). (TZ 22)

Einige Beispiele (Katarakt-Operation, ein- und zweiseitige Varizenoperation⁸, Hämorrhoiden⁹) zeigten, dass die tagesklinische Behandlung kostengünstiger war. Besonders deutlich waren die Kostenunterschiede bei der Katarakt-Operation mit Gesamtkosten von rd. 665 EUR für einen tagesklinischen Aufenthalt und 1.322 EUR für den vollstatio-

⁸ Entfernung/Verödung von Krampfadern

⁹ knotenförmige Gefäßerweiterung im Mastdarm-After-Bereich

**Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel
des Landes Steiermark**

nären Aufenthalt, wodurch sich ein Kostenvorteil von rd. 50 % ergab. Die Kostenvorteile betrafen vor allem den Personalbereich und hier insbesondere das Pflegepersonal. (TZ 23)

Entlastungspotenzial

Entlastungen bei einer tagesklinischen Einheit ergäben sich, weil Nacht-, Feiertag- und Wochenenddienste nicht erforderlich wären. Auch fiel der Bettenbedarf geringer aus, weil bei tagesklinischen Aufhalten der Platz mehrmals am Tag belegt werden könnte. Potenziale gab es auch beim Verbrauchsmaterial (z.B. Medikamente, Verbandsmaterial, Verpflegung), das beim kürzeren tagesklinischen Aufenthalt in geringerem Ausmaß anfiel. Da es sich dabei größtenteils um variable Kosten handelte, würden auch bei tagesklinischen Leistungen innerhalb einer bestehenden Abteilung bzw. Station unmittelbar Kostenreduktionen wirksam. (TZ 24)

Nachhaltige Einsparungen aus der tagesklinischen Leistungserbringung wären bei strukturellen Maßnahmen möglich. Beispielsweise wäre nach den Berechnungen des RH bei Umwandlung einer Station in eine Tagesklinikeneinheit eine Fixkostenreduktion von rd. 500.000 EUR jährlich zu erzielen. Eine Station könnte ab rd. 3.900 tagesklinischen Fällen pro Jahr umgewandelt werden. Diese Fallzahlen wären entweder bei einer großen Abteilung mit hohem Tagesklinikanteil (z.B. Augenabteilung) oder bei interdisziplinärer Belegung der Tagesklinik und der betroffenen Abteilungen (z.B. auf Ebene einer Krankenanstalt) zu erreichen. (TZ 24)

Voraussetzungen für eine tagesklinische Leistungserbringung

In den Steiermärkischen Landeskrankenanstalten erfolgte die Aufklärung für tagesklinische Behandlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten, grundsätzlich zumindest aber 24 Stunden vor dem Eingriff häufig im Rahmen eines präoperativen Ambulanzbesuchs. An der Augenabteilung des Landeskrankenhauses Bruck an der Mur fand die ärztliche Aufklärung jener Patienten, die am Tag der Aufnahme operiert wurden, aus organisatorischen Gründen am gleichen Tag statt. (TZ 25)

Auch die präoperative Abklärung war auf ganz unterschiedliche Weise organisiert. Die Einbindung des niedergelassenen Bereichs durch die Krankenanstalten der KAGes variierte stark und reichte von „kaum bis gar nicht“ bis hin zu einer „strukturierten Befundanforderung“ seitens der Krankenanstalt. (TZ 26)

Kurzfassung

Die Gesundheitsplattform Steiermark hatte eine Arbeitsgruppe „präoperative Untersuchung“ eingerichtet. Deren Ziel war es, einen einheitlichen steiermarkweiten Qualitätsstandard zu etablieren, um die Zahl der unnötigen präoperativen Befunde zu reduzieren und so Kosten zu senken sowie Patientenwege im Sinne des „One-Stop-Shop-Prinzips“ zu verkürzen. (TZ 26)

Für die bestmögliche Versorgung der tagesklinischen Patienten war eine Nachbetreuung unbedingt erforderlich. Für die koordinierte Nachbetreuung könnten jedoch die Öffnungszeiten und der fehlende Bereitschaftsdienst bei den Fachärzten ein Problem darstellen. (TZ 27)

Tageskliniken in der Steiermark

Die Tagesklinik des Landeskrankenhauses Fürstenfeld stellte ein positives Ergebnis der Chirurgiereform dar, sie war gut organisiert und die Patientenzufriedenheit hoch. Die Auslastung (zwischen 46 % und 62 % in den Jahren 2006 bis 2009) war allerdings verbesserungswürdig. (TZ 29)

Im Landeskrankenhaus – Universitätsklinikum Graz gab es je nach Klinik unterschiedliche Organisationsformen für die tagesklinische Leistungserbringung (systemisierte¹⁰ Tageskliniken, nicht systemisierte Tageskliniken, tagesklinische Behandlungen im Klinikverbund). (TZ 30)

Die gut funktionierende Tagesklinik an der Universitäts-Augenklinik verfügte mangels Systemisierung über keine eigene Kostenstelle. Ebenso wenig war eine Bettenreduktion im vollstationären Bereich realisiert worden. (TZ 30)

Zur Steigerung des Tagesklinikanteils (rd. 2 % im Jahr 2009) lief seit 2010 ein Projekt zur Erhebung des Tagesklinikpotenzials (vor allem der chirurgischen Fachrichtungen) im Landeskrankenhaus – Universitätsklinikum Graz. (TZ 30)

Für die Universitätskliniken für Chirurgie und Innere Medizin waren interdisziplinäre Tageskliniken geplant bzw. in Umsetzung. Der Vergleich der derzeit in beiden Kliniken tagesklinisch versorgten Patienten (rd. 2.700) mit den Plandaten (rd. 6.700) zeigte einen großen Handlungsbedarf. (TZ 31)

¹⁰ sanitätsbehördlich genehmigt

Eine Weiterentwicklung der Projektinitiative „Poliklinik Graz West“ des Landeskrankenhauses Graz West, in dem es u.a. um eine weitere Auslagerung stationärer Leistungen in den ambulanten Bereich sowie um eine bessere Abstimmung der Gesundheitssektoren ging, unterblieb bis dato. (TZ 14)

Das Krankenhaus der Elisabethinen Graz verfügte über eine interdisziplinäre Tagesklinik. In dieser fanden endoskopische Untersuchungen statt, die in anderen Krankenanstalten üblicherweise ambulant erbracht wurden. Tagesklinisches Potenzial bestand in den Abteilungen für Chirurgie sowie Hals-, Nasen- und Ohren-Heilkunde. (TZ 32)

Den Schwerpunkt der tagesklinischen Leistungen des Krankenhauses der Elisabethinen Graz stellte die Schmerztherapie dar. Entsprechend der von einem externen Beratungsunternehmen im Auftrag des Gesundheitsfonds Steiermark durchgeführten Belegungsanalyse waren eine multimodale Schmerztherapie zu etablieren und die invasiven Eingriffe in der Schmerztherapie auf ein der bestehenden Evidenz und den Leitlinien entsprechendes Ausmaß zurückzuführen. (TZ 33)

Die gemeinsame Struktur- und Zielplanung für die Landeskrankenhäuser Bruck an der Mur und Leoben sah 13 tagesklinische Plätze am Standort Bruck an der Mur und 24 tagesklinische Plätze am Standort Leoben vor; Detailplanungen lagen nicht vor. (TZ 34)

Die Landeskrankenhäuser Bruck an der Mur (Tagesklinikanteil 0,3 %) und Leoben (Tagesklinikanteil 0,4 %) erbrachten im Verhältnis zum vorhandenen Potenzial (v.a. in der Augenheilkunde) wenige Leistungen tagesklinisch. (TZ 34)

Kenndaten zur tagesklinischen Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark					
Krankenanstalten	Krankenanstalten der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. (KAGes) Krankenhaus der Elisabethinen Graz				
Rechtsträger	Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. (Eigentümer 100 % Land Steiermark) Krankenhaus der Elisabethinen GmbH				
Kompetenzrechtliche Grundlage	Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG, Angelegenheiten der Heil- und Pflegeanstalten, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.				
Bundesrecht	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.				
Landesrecht	Steiermärkisches Krankenanstaltengesetz 1999 (KALG), LGBl. Nr. 66/1999 i.d.g.F.				
Patienten Tagesklinik	2006	2007	2008	2009	Entwicklung 2006 – 2009
	Anzahl				in %
Steiermark	4.068	3.775	4.435	4.687	15,2
Österreich	39.141	44.383	55.455	66.561	70,1
Anteil an stationären Patienten gesamt	in %				Durchschnitt 2006 – 2009 in %
Steiermark	1,4	1,3	1,5	1,5	1,4
Österreich	1,7	1,9	2,3	2,8	2,2

Quelle: DIAG, eigene Berechnungen RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2010 die tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark. Ziel der Gebärungsüberprüfung war eine Analyse der tagesklinischen Leistungen in den Steiermärkischen Krankenanstalten. Anhand von Vergleichen der erbrachten tagesklinischen Leistungen mit den Planwerten laut dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) und internationalen Vergleichswerten evaluierte er das Entlastungspotenzial für den stationären Bereich. Der RH beurteilte ferner die Zweckmäßigkeit bestehender tagesklinischer Einrichtungen.

Prüfungshandlungen an Ort und Stelle erfolgten bei der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. (KAGes) sowie in sechs zur KAGes gehörenden Spitälern (Landeskrankenhaus (LKH) Bruck an

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark

der Mur, LKH Fürstenfeld, LKH Graz West, LKH – Universitätsklinikum Graz, LKH Leoben und Landesnervenklinik Sigmund Freud Graz). Für den Bereich der sonstigen Fondskrankenanstalten fanden Prüfungshandlungen beim Krankenhaus der Elisabethinen GmbH (KH der Elisabethinen Graz) statt.

Zu dem im Mai 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMG, das Land Steiermark bzw. der Gesundheitsfonds Steiermark sowie die KAGes und das KH der Elisabethinen Graz im Zeitraum von Juni bis August 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2011.

Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung

Begriffsdefinition

2.1 (1) Das Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz (KAKuG)¹¹ unterscheidet grundsätzlich zwischen stationären und ambulanten Leistungen. Stationäre Leistungen lagen vor, wenn Personen dafür in die Krankenanstalt aufgenommen worden waren und ein Spitalsbett belegten. Eine ambulante Leistung lag dagegen dann vor, wenn Personen nicht stationär aufgenommen, sondern in der Spitalsambulanz behandelt wurden und daher auch kein Spitalsbett belegten.

Die stationären Leistungen wiederum untergliedern sich in Mehrtagesaufenthalte und Null-Tagesfälle. Die so genannten Null-Tagesfälle, bei denen die stationäre Aufnahme und die Entlassung am selben Tag erfolgen, können weiter in tagesklinische Leistungen, Chemotherapien und sonstige Null-Tagesfälle unterteilt werden.

Die Zuordnung einer einzelnen Leistung zu einer dieser Kategorien ist entscheidend für die Höhe der Abgeltung der Leistungen. Nachfolgende Tabelle enthält einen Überblick über die einzelnen Begriffe:

¹¹ Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.F. BGBl. I Nr. 65/2002

Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung

Tabelle 1: Begriffsübersicht stationäre Leistung – tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung			
Begriff	Definition	Abgeltung	Wirkung
Stationäre Leistung	Aufnahme des Patienten in einer Krankenanstalt, Belegung eines Bettes	nach dem LKF-System: Fallpauschale (besteht aus einer Leistungs- und Tageskomponente), jeder Fallpauschale ist eine Aufenthaltsdauer zugeordnet (Belagsdaueruntergrenze und -obergrenze), innerhalb dieser Aufenthaltsdauer Abgeltung des vollen Fallpauschales	maximale Abgeltung bzw. Kostendeckung, wenn Aufenthaltsdauer so kurz wie möglich, sie muss jedoch innerhalb der Belagsdauerergrenzen liegen
Null-Tagesfall	Stationäre Leistung, bei der der Patient am selben Tag aufgenommen und entlassen wird		
<i>Dazu gehören:</i>			
1) Tagesklinische Leistungen	Voraussetzung: im LKF-Tagesklinik-katalog enthalten Genehmigung durch Landesgesundheitsplattform	Abgeltung jener Fallpauschale, die der Belagsdauer von einem Tag entspricht	Abgeltung wie bei einem mehrtägigen Aufenthalt, Abgeltung fördert tagesklinische Leistungserbringung
2) Chemotherapien	Speziell definierte Null-Tagesfälle, MEL-Gruppe 22	eigene Abgeltungsregeln	Ausnahme Steiermark: Chemotherapien werden aufgrund einer Vereinbarung mit Krankenkassen weitgehend ambulant erbracht
3) Sonstige Null-Tagesfälle	alle Null-Tagesfälle, die keine tagesklinischen Leistungen und keine Chemotherapien sind, Restgröße	Leistungskomponente und 5 % der reduzierten Tageskomponente	geringe Abgeltung, um eine Verlagerung in den ambulanten Bereich zu bewirken
Ambulante Leistungen	Behandlung in Spitalsambulanz, kein Bett wird belegt	pauschale Abgeltung, i.d.R. sehr geringe Kostendeckung	durch sehr geringe Abgeltung wird Verlagerung ambulanter Leistungen in stationären Bereich unterstützt

Wie aus der Tabelle ersichtlich, hatten die Abgeltungsregeln des stationären und ambulanten Bereichs zum Teil widersprüchliche Anreizwirkungen. Die stationäre Abgeltung zielte darauf ab, Aufenthalte möglichst kurz zu halten und bestimmte Leistungen tagesklinisch zu erbringen sowie sonstige Null-Tagesfälle in den ambulanten Bereich zu verlagern. Die niedrige Abgeltung für ambulante Leistungen wiederum bewirkte eine Verlagerung in den stationären Bereich und damit in die entgegengesetzte Richtung.

(2) Unter tagesklinischen Leistungen verstand das KAKuG stationäre Leistungen. Es handelte sich dabei jedoch um solche Fälle, bei denen anstaltsbedürftige Personen (§ 22 Abs. 3 KAKuG) nur bis zur Dauer eines Tages, also ohne Nächtigung in der Krankenanstalt, aufgenommen wurden (§ 22 Abs. 1 zweiter Satz i.V.m. § 6 Abs. 1 lit. b KAKuG).

Eine Leistung war grundsätzlich dann als tagesklinisch (und damit als stationär) zu qualifizieren, wenn der Patient im Rahmen der Behandlung zwar nicht über Nacht, aber doch für einige Zeit in Anstaltspflege aufgenommen wurde, bspw. um zu beobachten, ob behandlungsindizierte Komplikationen auftraten.

Tagesklinische Leistungen wurden v.a. aufgrund ihrer Abgeltung nach der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) dem stationären Bereich zugeordnet.

(3) Im internationalen Vergleich wurden tagesklinische Leistungen in vielen Staaten wie z.B. den USA und von der Weltgesundheitsorganisation dem ambulanten Bereich zugerechnet. In den meisten europäischen Staaten war für tagesklinische Leistungen der Begriff „ambulantes Operieren“ gebräuchlich.

2.2 Tagesklinische Leistungen wurden in den entsprechenden Bestimmungen des KAKuG dem stationären Bereich zugeordnet. In der internationalen Praxis wurden sie unter dem Aspekt der medizinischen Leistungserbringung als ambulante Leistungen qualifiziert. Dies entsprach auch der Ansicht des RH, der in diesem Zusammenhang auf die Schwierigkeit hinwies, tagesklinische Leistungen nach den geltenden Bestimmungen des KAKuG von ambulanten Leistungen abzugrenzen.

Der RH wies auf die mit den unterschiedlichen Abgeltungsregeln und -systemen verbundenen Anreizwirkungen hin. Nach Ansicht des RH sollte der medizinische Versorgungsbedarf des Patienten und nicht die dafür erzielte Abgeltung im Vordergrund stehen.

Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung

Verteilung Null-Tagesfälle

3.1 Die Null-Tagesfälle setzten sich im Jahr 2009 wie folgt zusammen:

Null-Tagesfälle ¹ 2009	Steiermark		Österreich	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Tagesklinik	4.687	16,6	66.561	15,2
Chemotherapien	793	2,8	79.878	18,3
Sonstige	22.748	80,6	290.516	66,5
gesamt	28.228	100,0	436.955	100,0
Anteil an stationären Fällen gesamt in %	9,3		18,1	

¹ ohne Sterbefälle und Transferierungen

Quelle: DIAG, eigene Berechnungen RH

Bei den Chemotherapien hatte die Steiermark einen wesentlich geringeren Anteil, weil diese dort ambulant verrechnet werden konnten. Dies hatte einerseits Auswirkungen auf die Relationen innerhalb der Null-Tagesfälle und andererseits auf den Anteil der Null-Tagesfälle an den gesamten stationären Fällen.

Letzteres war insofern von Bedeutung, als der Anteil sämtlicher Null-Tagesfälle an den stationären Aufenthalten häufig zur Angabe des Tagesklinikanteils (z.B. ÖSG) herangezogen wurde.

3.2 Aufgrund der Analyse der Null-Tagesfälle kam der RH zur Auffassung, dass ein Vergleich auf Basis der Null-Tagesfälle nicht aussagekräftig war (z.B. aufgrund der unterschiedlichen Vorgehensweisen bei den Chemotherapien). Der RH führte daher die Vergleiche anhand der im LKF-Tagesklinikatalog taxativ aufgezählten Leistungen durch.

Vorteile der tagesklinischen Leistungserbringung

4.1 Die tagesklinische Leistungserbringung war vor allem aufgrund der damit einhergehenden organisatorischen Vorteile geeignet, den stationären Bereich zu entlasten. Die effizienteren Abläufe ergaben sich aus folgenden Faktoren:

- geplante risikoarme Eingriffe bei Patienten mit gutem Allgemeinzustand mit etablierten Operationstechniken;
- hohe Fallzahlen;
- adäquate Vorbereitung;

- gut zu steuernde Ablauforganisation;
- gut planbar, weil kaum Störfaktoren (keine Notfälle), daher auch einfachere OP-Planung;
- weniger logistische Tätigkeiten etc.

Im Zusammenhang mit den organisatorischen Vorteilen stand auch die in der Literatur häufig vertretene Forderung, die Tagesklinik als eigene Organisationseinheit zu führen.

Aus Patientensicht waren es vor allem der kürzere Krankenhausaufenthalt und die Genesung in gewohnter häuslicher Umgebung, die für einen tagesklinischen Eingriff sprachen.

4.2 Sowohl aus Sicht der Krankenanstalt als auch der Patienten sprachen zahlreiche Vorteile für die tagesklinische Leistungserbringung. Dementsprechend war sie Ausdruck einer modernen und bedarfsorientierten medizinischen Versorgung.

Tagesklinische Leistungen im LKF-System

Abgeltung

5.1 Die speziellen Abgeltungsregeln für tagesklinische Leistungen kamen dann zur Anwendung, wenn es sich:

- um medizinische Einzelleistungen aus dem bundesweit einheitlichen Tagesklinikkatalog¹² handelte und
- vorab eine Genehmigung durch die Landesgesundheitsplattform erfolgte.

Grundsätzlich wurde jene Fallpauschale¹³ abgegolten, die einer Belagsdauer von einem Tag entsprach. Beispielsweise brachte eine tagesklinisch durchgeführte Katarakt-Operation genauso 1.322 Punkte wie eine mit ein- bis dreitägigem vollstationärem Aufenthalt.

¹² Anhang zum LKF-Katalog mit taxativer Auflistung der tagesklinischen Leistungen

¹³ Stationäre Aufenthalte wurden nach dem LKF-System leistungsorientierten Diagnosefallgruppen (LDF) zugeordnet, von denen jede einen bestimmten Punktwert besaß. Diese so genannte Fallpauschale setzte sich aus einer Tages- und einer Leistungskomponente zusammen. Jeder Fallpauschale wurde eine bestimmte Aufenthaltsdauer zugeordnet, indem das LKF-System sowohl eine entsprechende Belagsdaueruntergrenze als auch eine Belagsdauerobergrenze definierte. Erfolgte die stationäre Behandlung innerhalb dieser Grenzen, wurde die volle Punktezahl abgegolten.

Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung

5.2 Durch die gleiche LKF-Abgeltung tagesklinischer Leistungen bei geringeren Kosten für die Krankenanstalten war ein Anreiz gegeben, den Patienten – sofern medizinisch vertretbar – am Tag der Aufnahme auch wieder zu entlassen. Aus Sicht des RH war die derzeitige Form der Abgeltung grundsätzlich geeignet, die tagesklinische Leistungserbringung zu fördern und dadurch den kostenintensiven vollstationären Bereich zugunsten des tagesklinischen Bereichs zu entlasten.

LKF-Tagesklinikcatalog

6.1 Der LKF-Tagesklinikcatalog, der im Jahr 2006 126 operative und nicht-operative medizinische Einzelleistungen umfasste, wurde bis zum Jahr 2009 auf 238 Leistungen erweitert.¹⁴ Der LKF-Tagesklinikcatalog enthielt vorrangig tageschirurgische operative Leistungen und bewusst wenige Leistungen aus dem diagnostischen und therapeutischen Bereich (konservative Leistungen); damit sollte eine klare Trennung zum ambulanten Bereich erreicht werden.

Eine österreichweite Analyse der tagesklinischen Leistungen für das Jahr 2009 ergab, dass fast 80 % der tagesklinisch abgerechneten Leistungen auf nur 20 Positionen des Tagesklinikcatalogs entfielen. Rund 10 % der im Katalog enthaltenen Leistungen wurden nie tagesklinisch erbracht, weitere 66 nur maximal zehnmal.

6.2 Der RH erachtete den Tagesklinikcatalog des LKF-Systems bezüglich der medizinischen Einzelleistungen im chirurgischen Bereich als ausreichend. Er wies darauf hin, dass rd. 80 % der tagesklinisch erbrachten Leistungen auf lediglich 20 Positionen des Tagesklinikcatalogs zurückzuführen waren. Aufgrund der großen Anzahl an ungenutzten Positionen empfahl er dem BMG, den LKF-Tagesklinikcatalog zu evaluieren und an die tatsächlichen Erfordernisse anzupassen.

Weiters empfahl der RH dem BMG, konservative Leistungen bei der Weiterentwicklung des Tagesklinikmodells – mit einer deutlichen Abgrenzung zu ambulanten Leistungen – zu berücksichtigen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMG wäre und sei die Forcierung einer verstärkten tagesklinischen und ambulanten Leistungserbringung und die Nutzung der sich daraus ergebenden Effizienzsteigerungspotenziale ein wesentliches Anliegen des Ministeriums. So seien die Evalu-*

¹⁴ Im Jahr 2009 kam es zu einer umfassenden Änderung des LKF-Modells und damit zur Einführung einer neuen Systematik des Leistungskatalogs, wodurch die Vergleichbarkeit mit den Vorjahren erschwert wurde.



Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger
Null-Tagesfall – ambulante Leistung

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel
des Landes Steiermark

ierung und Weiterentwicklung des Tagesklinikcatalogs bereits Gegenstand der Beratungen der LKF-Arbeitsgremien.

Der Gesundheitsfonds Steiermark und die KAGes unterstützten die Empfehlung des RH, den LKF-Tagesklinikcatalog anzupassen.

Chemotherapien

7.1 (1) Bei Chemotherapien binnen eines Tages sah das LKF-Modell eine spezielle Abgeltungsregel (so genannte MEL-Gruppe 22) vor. Abhängig von der Verweildaueruntergrenze wurde neben der Leistungskomponente eine gekürzte Tageskomponente abgegolten.

(2) Eine zwischen der KAGes und der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse sowie weiteren Krankenversicherungen geschlossene Vereinbarung regelte die Verabreichung, Verrechnung und Zahlung bestimmter Medikamente, wenn diese zur ambulanten Behandlung eines der in der Vereinbarung angeführten Krankheitsbilder notwendig waren. Dazu gehörten beispielsweise auch maligne Neoplasien oder Karzinome¹⁵, weshalb die Kasse die Kosten für die bei einer ambulanten chemotherapeutischen Behandlung notwendigen Medikamente ersetzte. Die Kostenrückerstattung durch die Kasse war höher als die LKF-Abgeltung für Chemotherapien (MEL-Gruppe 22) bzw. die allgemeine pauschale Ambulanzabgeltung.

Aufgrund dieser besonderen Verrechnungsmöglichkeit für ambulante Chemotherapien verzeichnete die Steiermark bei den onkologischen Therapien (MEL-Gruppe 22) einen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt deutlich geringeren Anteil an Null-Tagesfällen, wie aus nachfolgender Tabelle ersichtlich.

¹⁵ Unter einer malignen Neoplasie wird eine bösartige Gewebsneubildung verstanden; Karzinome sind von Schleimhaut oder Drüsen ausgehender Krebs.

Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung

Jahr	Steiermark			Österreich		
	stationäre Aufenthalte	Null-Tagesfälle	Anteil in %	stationäre Aufenthalte	Null-Tagesfälle	Anteil in %
2006	6.273	805	12,8	140.683	79.433	56,5
2007	6.330	538	8,5	149.860	87.317	58,3
2008	6.994	746	10,7	148.029	84.367	57,0
2009	6.990	793	11,3	140.639	79.878	56,8

Quelle: DIAG, eigene Berechnungen RH

7.2 Der RH erachtete die in der Steiermark bestehende Möglichkeit, Medikamente für ambulante Chemotherapien gesondert zu verrechnen, trotz des damit verbundenen organisatorischen Aufwands als positiv. Bei der Anwendung von Medikamenten, die von der Vereinbarung umfasst waren, bestand kein Anreiz für stationäre Aufnahmen.

8.1 Es waren jedoch gewisse Medikamente (es handelte sich dabei v.a. um monoklonale Antikörper¹⁶), deren Anwendung in der hämatologischen und onkologischen Praxis mittlerweile gängig war, gar nicht bzw. nicht in Kombination mit der entsprechenden Indikation von der Vereinbarung umfasst. Dementsprechend konnten sie auch nicht mit der Kasse verrechnet werden.

In der Steiermark bestanden daher drei Varianten zur Verrechnung der Chemotherapien:

- Grundsätzlich erfolgte in allen LKH eine Rückverrechnung mit der Kasse jener ambulant verabreichten Medikamente für Chemotherapien, die von der Vereinbarung umfasst waren („verrechenbare Medikamente“).
- Wenn das Medikament „nicht verrechenbar“ war, erfolgte die Abgeltung nur anteilig durch die allgemeine Ambulanzpauschale (vorrangige Vorgehensweise im LKH – Universitätsklinikum Graz).
- Es konnte auch eine stationäre Aufnahme der zu behandelnden Patienten erfolgen, um eine entsprechende Abgeltung als Null-Tages-

¹⁶ Antikörper sind Proteine, die auf bestimmte Stoffe, so genannte Antigene, reagieren. Monoklonale Antikörper werden aus einer einzigen Zelllinie produziert und richten sich auch nur gegen einen bestimmten Bereich eines Antigens. Sie können sich daher selektiv an Tumorzellen binden, um diese zu zerstören.

fall für die MEL-Gruppe 22 nach dem LKF-System¹⁷ zu realisieren (Vorgehensweise im LKH Fürstenfeld).

MEL-Gruppe 22 Aufenthalte	ambulant	Anteil in %	0 Tage	Anteil in %	1-3 Tage	Anteil in %	>3 Tage	Anteil in %	Summe
LKH Fürstenfeld	1.343	53,0	215	8,5	741	29,3	233	9,2	2.532
LKH Graz ¹	8.995	83,0	101	0,9	935	8,6	810	7,5	10.841

1 umfasst die Klinischen Abteilungen für Onkologie und Hämatologie sowie die Universitätsklinik für Frauenheilkunde

Quelle: LKH Fürstenfeld, LKH – Universitätsklinikum Graz, DIAG, eigene Berechnungen RH

Eine Auswertung der Universitätsklinik für Innere Medizin zeigte, dass die mit den ambulanten Chemotherapien verbundenen Ausgaben im Jahr 2008 um rd. 116.000 EUR höher waren als die durch die Medikamentenverrechnung und Ambulanzpauschale lukrierten Einnahmen. Würde die Universitätsklinik für Innere Medizin diese Fälle als Null-Tagesfälle (MEL-Gruppe 22) abrechnen, ergäbe sich hingegen ein Einnahmenüberschuss von rd. 153.000 EUR.

8.2 Wie der RH feststellte, gab die KAGes zwar ihren Krankenanstalten vor, die Leistungen „ambulant vor stationär“ zu erbringen, dennoch wurden stationäre Aufnahmen und die Verrechnung als Null-Tagesfall praktiziert. Darüber hinaus war anzumerken, dass eine Abgeltung ambulanter Chemotherapien mit LKF-Mitteln aufgrund eines dann niedrigeren LKF-Punktwerts im Endeffekt kaum zu Mehreinnahmen und damit auch nur zu einem unwesentlich geringeren Betriebsabgang der KAGes insgesamt führen würde. Der RH empfahl der KAGes, die Einhaltung der Vorgabe „ambulant vor stationär“ vom LKH Fürstenfeld einzufordern.

8.3 *Laut Stellungnahme der KAGes würden die Verantwortlichen im LKH Fürstenfeld angehalten werden, Patienten mit Chemotherapien ambulant zu behandeln.*

Sonstige Null-Tagesfälle im LKF-System

9.1 Sonstige Null-Tagesfälle stellten grundsätzlich eine Restgröße dar; bei der Leistungsart bestanden Überschneidungen mit dem ambulanten Bereich. Sie nahmen sowohl in der Steiermark als auch in Österreich insgesamt den größten Anteil innerhalb der Null-Tagesfälle ein (siehe Tabelle 2).

¹⁷ Die LKF-Abgeltung war höher als jene durch die allgemeine Ambulanzpauschale.

Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung

Die Abgeltung der sonstigen Null-Tagesfälle umfasste zwar die volle Leistungskomponente, aber nur 5 % der bereits nach den Abrechnungsregeln für das Unterschreiten der Belagsdaueruntergrenze reduzierten Tageskomponente.

Wurde eine nicht im LKF-Tagesklinikatalog enthaltene Leistung dennoch „tagesklinisch“ erbracht, erfolgte die Abgeltung als sonstiger Null-Tagesfall und fiel daher vergleichsweise gering aus. Jedoch war die Abgeltung als sonstiger Null-Tagesfall i.d.R. höher als die Abgeltung als ambulanter Fall.

- 9.2** Die „Restgröße“ der sonstigen Null-Tagesfälle stellte den höchsten Anteil innerhalb der Null-Tagesfälle dar; auch die geringe Abgeltung der sonstigen Null-Tagesfälle konnte nicht deren Verlagerung in den ambulanten Bereich vorantreiben. Hauptgrund dafür waren die unterschiedlichen Abgeltungssysteme zwischen stationärem und ambulantem Bereich. Die niedrige pauschale Ambulanzabgeltung unterstützte die Verlagerung ambulanter Leistungen in den stationären Bereich als sonstiger Null-Tagesfall.

Ambulante Leistungen

- 10.1** Für die Abgeltung der in den Steiermärkischen Fondskrankenanstalten vorgenommenen ambulanten Behandlungen war ein Pauschalbetrag an Mitteln aus dem Budget des Landesgesundheitsfonds vorgesehen.¹⁸ Zu dessen Aufteilung unter den Krankenanstalten wurde deren jeweiliger Anteil an den ambulanten Kosten, die zwei Jahre zuvor in der Steiermark insgesamt angefallen waren, herangezogen.

Die ambulanten Endkosten 2009 in Höhe von rd. 247,2 Mill. EUR konnten durch den Pauschalbetrag in Höhe von rd. 48,7 Mill. EUR zu rd. 20,5 % gedeckt werden. Innerhalb der KAGes erreichte das LKH Deutschlandsberg mit rd. 28 % die höchste, das LKH Bad Aussee mit rd. 15 % die geringste Kostendeckung. Die durchschnittliche Kostendeckung in den Ambulanzen war in den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg höher als in der Steiermark; sie belief sich im Jahr 2008 in Niederösterreich auf rd. 44 %, in Oberösterreich auf rd. 32 % und in Vorarlberg auf rd. 85 %.¹⁹

Diese Form der Abgeltung ambulanter Leistungen sollte gemäß Art. 8 der Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des

¹⁸ Grundlage dieses Pauschalbetrags waren die 1994 an die Krankenanstalten ausbezahlten Ambulanzgebühren, die allerdings jährlich um den vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger festgelegten Beitragssatz valorisiert wurden.

¹⁹ Siehe dazu „Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen“ RH Reihe Bund 2011/3, TZ 3.

Gesundheitswesens²⁰ in Analogie zum stationären Bereich langfristig von einem leistungsorientierten Finanzierungssystem abgelöst werden.

- 10.2** Das System der pauschalen Abgeltung ambulanter Leistungen und die damit verbundene geringe Kostendeckung waren aus Sicht des RH nicht zweckmäßig, weil sie eine Verlagerung ambulanter Leistungen in den stationären Bereich unterstützten.

Um langfristig eine transparente, steuerbare und effiziente ambulante Versorgung gewährleisten zu können, war die Einführung einer bundesweit einheitlichen, leistungsorientierten und sektorübergreifenden Finanzierung ambulanter Leistungen aus Sicht des RH alternativlos. Er empfahl daher dem BMG, die Umsetzung der diesbezüglich bereits in der Art. 15a-Vereinbarung festgehaltenen Ziele voranzutreiben.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark soll die auf Bundesebene laufende Projektinitiative Dokumentation im ambulanten Bereich die Basis schaffen, um eine echte Leistungsabgeltung im ambulanten Bereich zu erreichen.*

Weiterentwicklung
Tagesklinikmodell

- 11.1** Um Verschiebungen vom ambulanten in den stationären Bereich hintanzuhalten, formulierte der Tiroler Gesundheitsfonds in einem Projekt die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, um einen Null-Tagesfall nach dem LKF-System abzurechnen. Eine entsprechende Indikation und eine plausible medizinische Begründung müssen den Fall von einem ambulanten Fall abgrenzen. Diesbezüglich orientierte sich der Tiroler Gesundheitsfonds vor allem an den so genannten deutschen AEP-Kriterien.²¹

Auf Basis des Tiroler Modells plante das BMG im Zuge der Weiterentwicklung der LKF-Finanzierung, tagesklinische Leistungen, die ausschließlich stationär, und Leistungen, die auch ambulant erbracht werden können, in Zukunft klar zu unterscheiden. Eine dementsprechende Absichtserklärung fand sich auch in der Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens. Sie ging mit den Plänen einher, eine leistungsorientierte, sektorübergreifende Finanzierung für den ambulanten Bereich zu schaffen.

- 11.2** Der RH bewertete die vom BMG geplante schärfere Trennung zwischen ambulantem und stationärem Bereich positiv, weil dadurch das

²⁰ BGBl. I Nr. 2008/105

²¹ AEP steht für den Begriff „Appropriateness Evaluation Protocol“; darunter sind Kriterien zu verstehen, die zur Überprüfung (evaluation) der Angemessenheit (appropriateness) stationärer Krankenhausbehandlung dienen.

Abgrenzung tagesklinische Leistung – sonstiger Null-Tagesfall – ambulante Leistung

Leistungsgeschehen effektiver gesteuert werden könnte. Das Tagesklinikmodell sollte nach Auffassung des RH daher mittelfristig auf solche Leistungen reduziert werden, für deren Erbringung eine stationäre – wenn auch auf einige Stunden beschränkte – Aufnahme wirklich notwendig ist. In diesem Zusammenhang war die im Rahmen des Projekts des Tiroler Gesundheitsfonds eingeführte Begründungspflicht für stationäre Aufnahmen bei Null-Tagesfällen positiv hervorzuheben. Der RH empfahl dem BMG, eine Anwendung dieses Modells im Rahmen der mittelfristigen Weiterentwicklung des LKF-Systems zu prüfen. Darüber hinaus sollten das BMG und der Gesundheitsfonds Steiermark auch eine Begründungspflicht für längere Belagsdauern bei Leistungen, die standardmäßig tagesklinisch erbracht werden können (z.B. Katarakt-Operation), vorsehen.

Nach Ansicht des RH wären grundsätzlich alle Null-Tagesfälle – und damit auch tagesklinische Leistungen – dem ambulanten Bereich zuzuordnen. Langfristig sollte das Tagesklinikmodell daher durch eine leistungsorientierte Abgeltung ambulanter Leistungen (wie im stationären Bereich) ersetzt werden, womit für dieselben medizinischen Leistungen sowohl operativ als auch konservativ einheitliche Tarife gelten würden. Er wiederholte gegenüber dem BMG seine Empfehlung, die Umsetzung der diesbezüglich bereits in der Art. 15a-Vereinbarung festgehaltenen Ziele voranzutreiben.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMG werde auch die Weiterentwicklung des Tagesklinikmodells in Bezug auf die Begründungspflicht für stationäre Aufnahmen bei Null-Tagesfällen und für längere Belagsdauern bei Leistungen, die standardmäßig tagesklinisch erbracht werden können, in den LKF-Arbeitsgremien behandelt werden. Ein weiteres Thema in den Arbeitsgremien seien aufeinander abgestimmte Abrechnungsmodelle für Tagesklinik, Null-Tagesfälle und (ausgewählte) ambulante Fälle. Darüber hinaus sei die Umsetzung einer regionen- und sektorenübergreifenden Planung und Steuerung zur Sicherstellung einer sektorenübergreifenden Finanzierung Gegenstand intensiver politischer und inhaltlicher Beratungen. Das BMG verwies in diesem Zusammenhang auf die in einigen Pilotbundesländern (Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg) laufenden Arbeiten zur Dokumentation von Leistungen auf Basis eines bundesweit einheitlichen Katalogs ambulanter Leistungen.*

Der Gesundheitsfonds Steiermark unterstützte die Empfehlung des RH, das Tagesklinikmodell mittelfristig durch eine Abgeltung ambulanter Leistungen zu ersetzen. Diese Maßnahme bedürfe jedoch einer bundesweiten Regelung. Auch bei der Begründungspflicht für längere Belagsdauern wären eine bundeseinheitliche Regelung und Festlegung im LKF-Modell zielführend (bspw. durch spezielle Bepunktungsregeln).

Genehmigung tages-
klinischer Leistungen
in der Steiermark

12.1 In der Steiermark erfolgte die Genehmigung der von den Kranken-
anstalten beantragten tagesklinischen Leistungen jährlich durch die
Gesundheitsplattform.

Für die KAGes-Krankenanstalten koordinierte die Abteilung Medizi-
nische Steuerung der KAGes die Anträge zentral. Bis zur Gebarungs-
überprüfung durch den RH gaben die Krankenanstalten ihre geplanten
tagesklinischen Leistungen jährlich bekannt, die die KAGes zusam-
mengefasst an die Gesundheitsplattform Steiermark weiterleitete. Bei
einigen Krankenanstalten gab es kaum Änderungen bei den jährlichen
Meldungen. Bei anderen Krankenanstalten wiederum differierten die
beantragten Leistungen von Jahr zu Jahr; für eine Krankenanstalt wur-
den in einzelnen Jahren keine Meldungen abgegeben und daher auch
keine Leistungen beantragt.

Im Zuge der Gebarungsüberprüfung änderte die KAGes das Verfahren.
Die Krankenanstalten erhielten für das Jahr 2011 konkrete tageskli-
nische Zielvorgaben, die KAGes beantragte die entsprechenden Leis-
tungen bei der Gesundheitsplattform Steiermark (siehe TZ 14).

12.2 Die Genehmigung der tagesklinischen Leistungen durch die Landesge-
sundheitsplattform ermöglichte es ihr, Steuerungsaufgaben zur Erfül-
lung des Versorgungsauftrags wahrzunehmen. Der RH bewertete jedoch
die Genehmigungsabläufe im Jahresrhythmus als aufwendig und ver-
besserungswürdig. Er empfahl daher dem Gesundheitsfonds Steiermark,
das Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und neben einer Grund-
satzgenehmigung auf (wesentliche) Änderungen des Versorgungsauf-
trags, des LKF-Tagesklinikcatalogs und der Leistungen der Kranken-
anstalten zu reduzieren.

Der RH bewertete die von der KAGes vorgenommene Verfahrensän-
derung positiv, weil sie mit gezielten Vorgaben auf einen kontinu-
ierlichen Ausbau der tagesklinischen Leistungserbringung hinwirkt.

12.3 *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark würde das LKF-
Modell unter den Voraussetzungen zur Abrechnung tagesklinischer
Leistungen die jährliche Genehmigung pro Krankenanstalt vorsehen.
Durch das von der KAGes geänderte Verfahren wären von dieser weit
mehr tagesklinische Leistungen pro Krankenanstalt für die Genehmi-
gung 2011 eingebracht worden.*

12.4 Der RH entgegnete dem Gesundheitsfonds Steiermark, dass das LKF-
Modell allgemein die Genehmigung – nicht jedoch eine „jährliche“
Genehmigung – tagesklinischer Leistungen durch die Gesundheits-
plattform vorsah (siehe z.B. Leistungsorientierte Krankenanstaltenfi-

finanzierung – Modell 2011, Seite 36). Er hielt daher an seiner Empfehlung, das Genehmigungsverfahren zu vereinfachen, fest.

Zielvorgaben

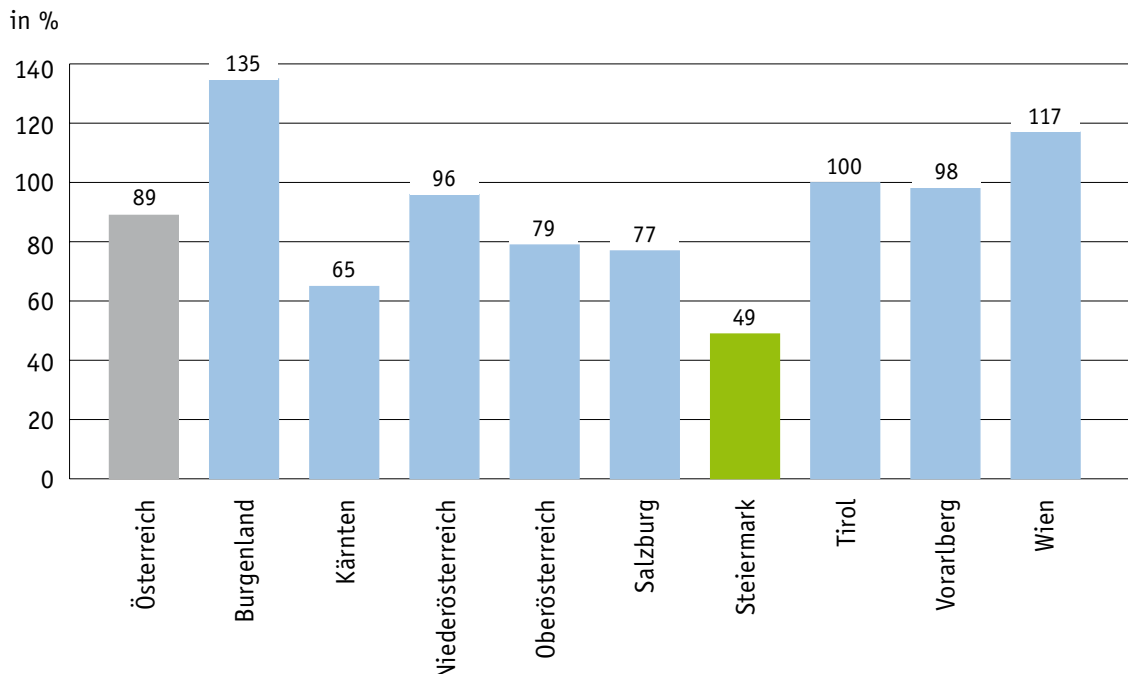
Österreichischer
Strukturplan Gesund-
heit und Regionaler
Strukturplan Gesund-
heit Steiermark

13.1 (1) Die Ausweitung der tagesklinischen Versorgung war im Regierungsprogramm der Bundesregierung²² vorgesehen. Das Regierungsübereinkommen für die Steiermark²³ sprach allgemein von kostendämpfenden Maßnahmen bei der Gesundheitsversorgung.

(2) Der ÖSG 2010 ging bis 2015 von einem österreichweiten Anteil der Null-Tagesaufenthalte an den gesamten stationären Aufenthalten von rd. 26 % aus. Diese Vorgabe galt auch für die Steiermark.

Das im Jahr 2009 durchgeführte ÖSG-Monitoring (auf Datenbasis 2008) zeigte, dass der Anteil der Null-Tagesaufenthalte insgesamt noch hinter der Zielvorgabe zurückblieb.

Abbildung 1: Erfüllungsgrad Null-Tages-Aufenthalte



Quelle: Daten aus ÖSG-Monitoring 2009

²² Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode, Seite 253 f.

²³ Regierungsübereinkommen von SPÖ und ÖVP für die XVI. Gesetzgebungsperiode 2010 bis 2015, Seite 8 f.

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark

Der Erfüllungsgrad lag österreichweit bei rd. 89 %, für die Steiermark wegen der geringen tagesklinischen Leistungserbringung und der ambulanten Chemotherapien lediglich bei rd. 49 %. Dieser Wert stellte den geringsten Erfüllungsgrad österreichweit dar, das Burgenland hatte mit rd. 135 % den höchsten.

(3) Der Regionale Strukturplan Gesundheit (RSG) Steiermark (Stand März 2009) sah einen Ausbau des tagesklinischen Angebots vor; er definierte eine Steigerung des Anteils von derzeit unter 10 % auf ca. 15 % der stationären Leistungen bis 2015 als Ziel. Der im RSG Steiermark vom ÖSG abweichende Zielwert für den Tagesklinikanteil war hauptsächlich auf die ambulanten Chemotherapien in der Steiermark zurückzuführen. Zur Erreichung dieses Ziels wären in den Krankenanstalten spezifische interdisziplinäre tagesklinische Strukturen und Prozesse zu etablieren. Abgesehen vom Aufbau psychiatrischer Tageskliniken²⁴ in den einzelnen Versorgungsregionen nahm der RSG keine weiteren diesbezüglichen Konkretisierungen vor.

13.2 Der RSG Steiermark enthielt zwar die Zielsetzung, den Tagesklinikanteil zu erhöhen, er ließ jedoch offen, wie dies erfolgen sollte. Der RH empfahl dem Gesundheitsfonds Steiermark, ein steiermarkweites Gesamtkonzept für die tagesklinische Leistungserbringung zu erarbeiten und damit die Steigerung des Tagesklinikanteils voranzutreiben (siehe dazu auch TZ 17 bis 19 und TZ 24).

13.3 *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark berücksichtige insbesondere der RSG Steiermark 2011 in hohem Maße die tagesklinische Leistungserbringung, die sich in einer deutlichen Bettenreduktion ausdrücke. Verstärkt wäre in den einzelnen Versorgungsregionen die neue Organisationsform der dislozierten Tagesklinik genutzt worden. Die Bettenreduktionen verlangen von den betroffenen Standorten eine leistungsadäquate Veränderung und Anpassung des Versorgungsprozesses in Richtung tagesklinischer und ambulanter Leistungserbringung.*

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.

14.1 Der Vorstand der KAGes verfolgte als strategischen Entwicklungsschwerpunkt die Forcierung der ambulanten und tagesklinischen Betreuung zur Entlastung des vollstationären Bereichs.

Mit den Leitungen ihrer Krankenanstalten schloss die KAGes jährlich Zielvereinbarungen, wovon einige Projekte zur Tagesklinik enthielten. Die Zielvereinbarungen 2011 enthielten erstmals konkrete quan-

²⁴ Psychiatrische Tageskliniken stellten sowohl von der Art der Leistungserbringung als auch abgeltungstechnisch einen Sonderbereich der Tagesklinik dar.

Zielvorgaben

tifizierte Vorgaben an die Krankenanstaltsleitungen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils.

Das LKH Graz West²⁵ entwickelte im Jahr 2009 die Projektinitiative „Poliklinik Graz West“, in dem es u.a. um eine weitere Auslagerung stationärer Leistungen in den ambulanten Bereich sowie um eine bessere Abstimmung der Gesundheitssektoren ging. Nach Abstimmung der KAGes mit dem Gesundheitsfonds Steiermark sollte die Projektinitiative zu einem tagesklinischen Modellprojekt abgeändert werden. Bis dato unterblieb jedoch aufgrund fehlender gesetzlicher Rahmenbedingungen im niedergelassenen Bereich eine Weiterentwicklung des Projekts.

Bei den Zielvereinbarungen mit den Primarii wurden Tagesklinikprojekte nicht speziell berücksichtigt, auch nicht bei jenen Abteilungen, an denen dringender Handlungsbedarf bestand (z.B. Augenabteilung LKH Bruck an der Mur).

- 14.2** Der RH stellte fest, dass die KAGes zwar einzelne Initiativen setzte, um dem strategischen Entwicklungsschwerpunkt „Forcierung der ambulanten und tagesklinischen Betreuung“ nachzukommen, dass aber kein gesamthafte und durchgängiges Konzept vorlag. Er empfahl daher der KAGes, ein Gesamtkonzept für die tagesklinische Leistungserbringung in Abstimmung mit dem RSG Steiermark zu erarbeiten, das auf allen Unternehmensebenen (inklusive Abteilungsleiter) umgesetzt werden sollte.

Weiters empfahl der RH der KAGes und dem Gesundheitsfonds Steiermark, die Entwicklung der Projektinitiative des LKH Graz West voranzutreiben.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der KAGes werde das Gesamtkonzept für die tagesklinische Leistungserbringung im Rahmen der Umsetzung des RSG Steiermark unter Berücksichtigung baulicher Möglichkeiten und finanzieller Rahmenbedingungen erarbeitet werden. Für eine Weiterverfolgung des Projekts „Poliklinik Graz West“ sei im RSG Steiermark allerdings keine Planung vorgesehen.*

Der Gesundheitsfonds Steiermark teilte mit, dass der RSG Steiermark 2011 grundsätzlich neue Versorgungsformen vorsähe, die auch in Pilotprojekten erprobt werden.

²⁵ Am LKH Graz West gab es eine Tagesklinik mit vier Betten, die zur flexiblen Ressourcennutzung im Verbund mit der pulmologischen Fünf-Tages-Station und der Beobachtungsstation der Notfallaufnahme betrieben wurde.

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark

14.4 Der RH begrüßte, dass der RSG Steiermark 2011 neue Versorgungsformen vorsah, die in Pilotprojekten erprobt werden sollen. Aufgrund der Stellungnahmen der KAGes und des Gesundheitsfonds Steiermark zum Projekt „Poliklinik Graz West“ wiederholte der RH seine Empfehlung zur Weiterentwicklung des Projekts.

Analyse tagesklinischer Leistungen

Entwicklung der Patientenzahlen

15.1 In der Steiermark lag der Zuwachs an tagesklinischen Patienten (15,2 %) – abgerechnet nach dem LKF-Tagesklinikmodell – weit unter der österreichweiten Steigerung (70,1 %). Mit Ausnahme Tirols (rd. 14,4 %) war dies die geringste Zuwachsrate in Österreich.

Tabelle 5: Entwicklung der Tagesklinikpatienten 2006 bis 2009					
Patienten Tagesklinik	2006	2007	2008	2009	Steigerung 2006 – 2009
	Anzahl				in %
Burgenland	928	1.620	2.163	2.152	131,9
Kärnten	2.236	2.725	3.828	4.030	80,2
Niederösterreich	6.153	6.546	6.641	9.756	58,6
Oberösterreich	9.022	10.276	15.077	17.142	90,0
Salzburg	1.696	1.638	1.662	2.032	19,8
Steiermark	4.068	3.775	4.435	4.687	15,2
Tirol	5.501	5.423	5.904	6.295	14,4
Vorarlberg	1.950	2.444	4.246	5.044	158,7
Wien	7.587	9.936	11.499	15.423	103,3
Österreich	39.141	44.383	55.455	66.561	70,1

Quellen: DIAG, eigene Berechnungen RH

Analyse tagesklinischer Leistungen

Auch beim Anteil der tagesklinisch behandelten Patienten an den gesamten stationären Patienten lag die Steiermark im unteren Drittel und unter dem österreichischen Durchschnitt. Im Jahr 2009 wies Vorarlberg (rd. 5,1 %) den höchsten Anteil auf, Salzburg mit rd. 1,2 % den geringsten.

Tabelle 6: Entwicklung Anteil tagesklinisch behandelter Patienten an stationären Patienten gesamt 2006 bis 2009					
Anteil an stationären Patienten gesamt	2006	2007	2008	2009	Durchschnitt 2006 – 2009
	in %				
Burgenland	1,5	2,4	3,0	3,0	2,5
Kärnten	1,3	1,7	2,3	2,5	2,0
Niederösterreich	1,6	1,7	1,8	2,6	1,9
Oberösterreich	2,1	2,3	3,3	3,7	2,9
Salzburg	1,1	1,0	1,0	1,2	1,1
Steiermark	1,4	1,3	1,5	1,5	1,4
Tirol	2,3	2,3	2,4	2,7	2,4
Vorarlberg	2,1	2,6	4,3	5,1	3,5
Wien	1,5	1,9	2,2	2,9	2,1
Österreich	1,7	1,9	2,3	2,8	2,2

Quellen: DIAG, eigene Berechnungen RH

In der Steiermark erbrachten die KAGes-Krankenanstalten die meisten tagesklinischen Leistungen. Außerhalb der KAGes war nur das KH der Elisabethinen Graz mit nennenswerten tagesklinischen Leistungen anzuführen.

15.2 Die Steiermark erbrachte nach Salzburg den geringsten Anteil an tagesklinischen Leistungen in Österreich. Der RH bemängelte besonders die in den letzten Jahren vergleichsweise geringe Steigerungsrate, die nur in Tirol niedriger ausfiel.

15.3 *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark sei jedweder Vergleich von tagesklinischen Analysen und Null-Tagesaufenthalten mit anderen Bundesländern nur unter der Berücksichtigung der besonderen Verrechnungsmöglichkeit für ambulante Chemotherapien, auf die der RH hingewiesen hatte, zu sehen.*



Häufige tagesklinische Leistungen

16.1 (1) Die tagesklinischen Leistungen in Österreich konzentrierten sich im Wesentlichen auf einige wenige Eingriffe. Bei diesen Leistungen zeichneten sich einige Krankenanstalten durch einen hohen Tagesklinikanteil aus und hoben dadurch den Durchschnitt. Beispielsweise lagen österreichweit bei den Curettagen zwei Drittel der gynäkologischen Abteilungen unter und ein Drittel über dem Österreichschnitt von rd. 21,8 %. Den höchsten Tagesklinikanteil hatte hierbei das AKH Linz mit mehr als 78 %.

Bei den Katarakten erbrachten einige wenige Krankenanstalten über 90 % der Eingriffe tagesklinisch. Der wesentlich geringere Österreichdurchschnitt von 24,8 % war auf die breite Streuung der Anteile von 0 % bis 98 % zurückzuführen.

(2) Die drei Leistungen, die sowohl in der Steiermark als auch österreichweit am häufigsten tagesklinisch erbracht wurden, waren die Katarakt-Operation, die Curettage und die Zirkumzision. Allein diese drei Eingriffe deckten in Summe rd. 40 % aller tagesklinischen Leistungen in der Steiermark ab. Die in nachfolgender Tabelle angeführten 14 Leistungen machten in der Steiermark mehr als 80 % aus:

Analyse tagesklinischer Leistungen

Tabelle 7: Tagesklinische Leistungen 2009 (sortiert nach Häufigkeit)				
Leistungen	Steiermark			Österreich
	Leistungen gesamt	tagesklinische Leistungen	Anteil in %	Anteil in %
Extrakapsuläre Katarakt- operation mit Linsen- implantation	6.828	1.359	19,9	24,8
Curettage	3.091	664	21,5	21,8
Zirkumzision	831	496	59,7	52,5
Stosswellenlithotripsie	660	372	56,4	11,9
Dekompression des Nervus medianus	1.852	328	17,7	32,1
Korrektur des Augenlids	475	295	62,1	47,7
Perkutane Destruktion peripherer Nervenfasern	2.110	282	13,4	30,7
Perkutane Volumenreduktion der Bandscheibe	1.619	280	17,3	17,8
Radikale Varizenoperation	2.550	233	9,1	5,7
Entfernung Osteosynthese- material obere Extremität	554	186	33,6	30,4
Hysteroskopische Entfernung Uterusgewebe	1.319	184	13,9	13,7
Ringbandspaltung	650	171	26,3	55,7
Exstirpation Synovialzyste obere Extremität	503	132	26,2	39,6
Entfernung Osteosynthese- material untere Extremität	1.173	114	9,7	21,4

Leistungen aus den Fachrichtungen Allgemeinchirurgie, Unfallchirurgie und Orthopädie

Quellen: DIAG, eigene Berechnungen RH

Der Vergleich der Tagesklinikanteile auf Einzelleistungsebene in der Steiermark mit jenen für ganz Österreich ergab ein uneinheitliches Bild: Über dem Bundesschnitt lag die Steiermark bei der Stosswellenlithotripsie²⁶ (56,4 %), der Zirkumzision (59,7 %), der Korrektur des Augenlids (62,1 %) und der Varizen-Operation (9,1 %). Vor allem bei den typischen chirurgischen, unfallchirurgischen und orthopädischen tagesklinischen Eingriffen erreichte die Steiermark jedoch i.d.R. nicht die Österreichswerte. Aber auch bei den Katarakt-Operationen erzielte die Steiermark (19,9 %) nicht den Bundesschnitt.

²⁶ Nierensteinzertrümmerung

16.2 Die Leistungsanalyse für die Steiermark ergab Handlungsbedarf im Bereich der Allgemein Chirurgie bzw. Unfallchirurgie und Orthopädie sowie in der Augenheilkunde (siehe dazu auch TZ 17 und 18).

Tagesklinische Leistungen nach medizinischen Fachrichtungen

Allgemein Chirurgie, Unfallchirurgie und Orthopädie

17.1 (1) Sowohl in Österreich als auch in der Steiermark wurden im Jahr 2009 unter 10 % der tagesklinisch erbringbaren Leistungen der Fachrichtungen Allgemein Chirurgie, Unfallchirurgie und Orthopädie auch tatsächlich tagesklinisch erbracht.

Tabelle 8: Vergleich tagesklinisch erbringbare – tagesklinisch erbrachte Leistungen für Allgemein Chirurgie, Unfallchirurgie und Orthopädie 2009

	Allgemein- chirurgie	Unfallchirurgie	Orthopädie	gesamt
Steiermark				
tagesklinisch erbringbare Leistungen insgesamt	19.980	4.094	3.326	27.400
davon tagesklinisch erbrachte Leistungen	1.771	128	95	1.994
in %	8,9	3,1	2,9	7,3
Österreich				
tagesklinisch erbringbare Leistungen insgesamt	135.576	67.221	46.527	249.324
davon tagesklinisch erbrachte Leistungen	9.104	6.723	6.498	22.325
in %	6,7	10,0	14,0	9,0

Quellen: DIAG, eigene Berechnungen RH

Vor allem bei den Operationen an Händen und Füßen (z.B. Karpaltunnelsyndrom, Ganglion, Ringbandspaltung) sowie an Gelenken und Knochen (z.B. Entfernung von Osteosynthesematerial) war der Tagesklinikanteil in der Steiermark gering.

Analyse tagesklinischer Leistungen

Tabelle 9: Vergleich Tagesklinikanteile für ausgewählte Eingriffe in der Allgemeinchirurgie, Unfallchirurgie und Orthopädie					
Leistung	Internationaler Benchmark ¹	Planwert ÖSG	Tagesklinikanteil Österreich 2009	Tagesklinikanteil Steiermark 2009	Tagesklinikanteil Krankenhaus 2009
	in %				
Karpaltunnelsyndrom ²	80	50	30,5	16,6	83,1 (LKH Wagna) 19,4 (LKH Uniklinik Graz)
Arthroskopische OP Kniegelenk	– ³	20	6,7	0,1	1 OP (LKH Uniklinik Graz) 1 OP (LKH Stolzalpe)
Radikale Varizenoperation	60	11	5,7	9,1	45,4 (LKH Fürstenfeld) 3,3 (LKH Graz West) 2 (LKH Uniklinik Graz)
Hernien ²	40	6	1,9	3,4	23,4 (LKH Uniklinik Graz, v.a. Kinder) 24,1 (LKH Fürstenfeld)

¹ Entnommen aus International Association for Ambulatory Surgery (Hrsg.): Day Surgery Development and Practice (2006), Seite 41 ff.; die Daten stammen aus dem Jahr 2004

² umfasst mehrere medizinische Einzelleistungen

³ erschwerte Vergleichbarkeit wegen unterschiedlicher Leistungsdefinition

Quellen: ÖSG 2010, DIAG, eigene Berechnungen RH

Beispielsweise lagen in der Steiermark beim Karpaltunnelsyndrom²⁷ (Tagesklinikanteil Steiermark: 16,6 %, Österreich: 30,5 %) über 65 % der Leistungen im Ein- und Zweitagesbereich. Auch arthroskopische²⁸ Operationen – wie die arthroskopische Operation des Kniegelenks – wurden in der Steiermark kaum tagesklinisch durchgeführt, in Vorarlberg hingegen betrug der Tagesklinikanteil 2009 rd. 36,5 %, gefolgt von Wien mit rd. 11,3 %, Niederösterreich mit rd. 8 % und Oberösterreich mit rd. 5,3 %.

(2) Außerdem traten innerhalb der Allgemeinchirurgie signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Krankenanstalten auf. Tagesklinische Varizenoperationen führte beispielsweise hauptsächlich das LKH Fürstenfeld (mit eigener Tagesklinik) durch. Tagesklinische Hernienoperationen²⁹ gab es ausschließlich im LKH Fürstenfeld und im LKH – Universitätsklinikum Graz. Bei beiden Eingriffen lag die Steiermark über dem Österreichschnitt. Auf das LKH Wagna entfielen rd. 40 % der tagesklinischen Operationen beim Karpaltunnelsyndrom in der Steiermark. Grundsätzlich war jedoch die Anzahl der tageskli-

²⁷ umfasst mehrere medizinische Einzelleistungen

²⁸ Gelenkspiegelung; Untersuchung einer Gelenkhöhle mittels eines schlauchförmigen optischen Gerätes, bei der auch kleinere operative Eingriffe durchgeführt werden können

²⁹ Bruch; Eingeweidebruch mit sackartiger Ausstülpung des Bauchfells

nischen Leistungen in den peripheren Krankenanstalten in der Fachrichtung Allgemein Chirurgie gering.

Insgesamt gab es in der Steiermark in 19 von 24 Krankenanstalten eine Abteilung für Allgemein Chirurgie, die im Jahr 2009 eine durchschnittliche Auslastung knapp über 70 %³⁰ (Österreich rd. 76 %) aufwies.

17.2 Der RH stellte bezüglich der Allgemein Chirurgie, Unfall Chirurgie und Orthopädie in der Steiermark einen geringen Tagesklinikanteil fest. Aufgrund der hohen Anzahl an Allgemein Chirurgischen Abteilungen mit einer relativ geringen Auslastung bestand kaum ein Handlungsdruck, den stationären Bereich mit tagesklinischen Leistungen zu entlasten. Der RH empfahl der KAGes, die tagesklinische Versorgung in den betreffenden Fachrichtungen zu steigern, um eine Kostenreduktion zu bewirken.

Augenheilkunde

18.1 In der Steiermark gab es am LKH Bruck an der Mur eine Augenabteilung und am LKH – Universitätsklinikum Graz eine Universitäts-Augenklinik. Während letztere im Jahr 2009 rd. 38 % aller Katarakt-Operationen tagesklinisch erbrachte, waren es im LKH Bruck an der Mur lediglich vier von 3.267 Operationen (rd. 0,1 %). Dadurch lag die Steiermark (rd. 19,9 %) bei den Katarakt-Operationen unter dem Österreichdurchschnitt von rd. 24,8 %.

Tabelle 10: Vergleich Tagesklinikanteile Katarakt

Leistung	Internationaler Benchmark ¹	Planwert ÖSG	Tagesklinikanteil Österreich 2009	Tagesklinikanteil Steiermark 2009	Tagesklinikanteil Krankenanstalt 2009
	in %				
Katarakt	90	30	24,8	19,9	38 (Augenklinik Graz) 0,1 (LKH Bruck/Mur)

¹ Entnommen aus International Association for Ambulatory Surgery (Hrsg.): Day Surgery Development and Practice (2006), Seite 41 ff.; die Daten stammen aus dem Jahr 2004

Quellen: ÖSG 2010, DIAG, eigene Berechnungen RH

³⁰ ohne LKH – Universitätsklinikum Graz

Analyse tagesklinischer Leistungen

Nach Angaben des LKH Bruck an der Mur lag dies vor allem an der mangelnden Nachbetreuungsbereitschaft im niedergelassenen Bereich. Weiters waren die organisatorischen Abläufe der Abteilung nicht auf tagesklinische Patienten ausgelegt. Die Universitäts-Augenklinik hingegen pflegte eine gute Zusammenarbeit mit den niedergelassenen Augenärzten.

Die Universitäts-Augenklinik Graz lag bei der Anzahl der tagesklinischen Katarakt-Operationen österreichweit an vierter Stelle.³¹ Trotzdem blieben bei unverhältnismäßig vielen Katarakt-Operationen (rd. 41,3 %) die Patienten zwei Belagstage – die „normale“ Belagsdauer bei vollstationären Katarakt-Operationen – in der Klinik.

- 18.2** Der RH wies auf die geringe Anzahl an tagesklinischen Katarakt-Operationen am LKH Bruck an der Mur hin. Er empfahl dem LKH Bruck an der Mur, Maßnahmen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils an der Augenabteilung – insbesondere bei Katarakt-Operationen – zu ergreifen.

Obwohl die Universitäts-Augenklinik rd. 38 % der Katarakt-Operationen tagesklinisch (über dem Österreichdurchschnitt) erbrachte, bestand noch ein erhebliches tagesklinisches Potenzial. Der RH empfahl dem LKH – Universitätsklinikum Graz durch entsprechende Maßnahmen (z.B. Vergrößerung der Tagesklinik zu Lasten des vollstationären Bereichs, Umstieg von Betten auf Liegen, die flexibler und einfacher mehrmals pro Tag belegt werden könnten) das Tagesklinikpotenzial an der Universitäts-Augenklinik zu heben.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der KAGes sei mit der Leitung der Universitäts-Augenklinik eine diesbezügliche Leistungssteigerung im Rahmen der Zielvereinbarungen 2011 getroffen worden. Im LKH Bruck an der Mur müssen für die Implementierung einer Augentagesklinik Strukturen geschaffen werden, die mit der Umsetzung des RSG Steiermark möglich werden.*

Frauenheilkunde

- 19.1** Der häufigste tagesklinische Eingriff in der Frauenheilkunde war die Curettage. Der Tagesklinikanteil bei Curettagen lag in der Steiermark bei rd. 21,5 % und damit in etwa im Österreichdurchschnitt (rd. 21,8 %), jedoch weit unter dem Vorgabewert des ÖSG 2010 mit 75 %.

³¹ tagesklinische Katarakt-Operationen 2009: AKH Wien 2.556, KH Barmherzige Brüder Linz 2.056, Landesklinikum Horn-Allentsteig 1.986, LKH – Universitätsklinikum Graz 1.355

Leistung	Internationaler Benchmark ¹	Planwert ÖSG	Tagesklinikanteil Österreich 2009	Tagesklinikanteil Steiermark 2009	Tagesklinikanteil Krankenhaus 2009
	in %				
Curettage	70	75	21,8	21,5	35,8 (LKH Hartberg) 20,8 (Frauenklinik Graz) 11,2 (LKH Leoben) 8,9 (LKH Deutschlandsberg) 0 (KH Barmherzige Brüder)

¹ Entnommen aus International Association for Ambulatory Surgery (Hrsg.): Day Surgery Development and Practice (2006), Seite 41 ff.; die Daten stammen aus dem Jahr 2004

Quellen: ÖSG 2010, DIAG, eigene Berechnungen RH

Mit 177 Eingriffen erbrachte das LKH Hartberg im Jahr 2009 die höchste Anzahl an tagesklinischen Curettagen; das entsprach einem Tagesklinikanteil von rd. 35,8 %. Weit unter dem Durchschnitt lagen das LKH Leoben mit rd. 11,2 % und das LKH Deutschlandsberg mit rd. 8,9 %.³²

Die gynäkologische Abteilung des KH der Barmherzigen Brüder Graz führte im Jahr 2009 keine der 178 Curettagen tagesklinisch durch.

Eine steiermarkweite Analyse der Belagsdauer bei stationär aufgenommenen Curettagen für das Jahr 2009 ergab, dass über 60 % im Bereich von ein und zwei Tagen lagen.

19.2 Auch bei den Curettagen bestand nach Ansicht des RH noch ein beträchtliches zusätzliches Potenzial im Ein- und Zwei-Tagesbereich. Er empfahl der KAGes, die tagesklinischen Leistungen in den gynäkologischen Abteilungen – insbesondere in der Universitäts-Frauenklinik Graz, dem LKH Deutschlandsberg und dem LKH Leoben – zu erhöhen. Weiters regte er gegenüber dem Gesundheitsfonds Steiermark an, im Rahmen des Versorgungsauftrags vom KH der Barmherzigen Brüder Graz die tagesklinische Leistungserbringung in der gynäkologischen Abteilung einzufordern.

19.3 *Laut Stellungnahme der KAGes konnten die tagesklinischen Frequenzen im LKH Deutschlandsberg im Jahr 2011 deutlich gesteigert werden. Für das LKH Leoben bestünden für das Jahr 2011 Zielvereinbarungen, die eine Verdoppelung ausgewählter tagesklinischer Leistungen vorse-*

³² Die Universitäts-Frauenklinik hatte einen Anteil von rd. 20,80 %; das LKH Wagna (mit reduzierter Geburtshilfe) hatte einen Anteil von 0 %.

Analyse tagesklinischer Leistungen

hen. Hinsichtlich des LKH – Universitätsklinikums Graz verwies die KAGes auf das Projekt zur Forcierung der tagesklinischen Leistungen.

Der Gesundheitsfonds Steiermark werde der Empfehlung des RH nachkommen.

Tagesklinische
Sonderklasse

20.1 Seit 1996 bestand eine Vereinbarung zwischen der KAGes und dem Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs über die Verrechnung von Sondergebühren bei der tagesklinischen Erbringung von bestimmten, invasiv diagnostischen und therapeutischen Leistungen, die auf die Fachbereiche Augenheilkunde, plastische Chirurgie und Gynäkologie/Geburtshilfe beschränkt war. Die entsprechenden Sondergebühren waren in einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung³³ festgelegt. Sie fielen höher aus als jene für reguläre stationäre Aufenthalte in der Sonderklasse.

Im Jahr 2009 wurden in der Sonderklasse anteilmäßig weniger Patienten binnen eines Tages behandelt als in der Allgemeinklasse:

	Fälle Allgemein- klasse gesamt	Null-Tages- fälle Allgemein- klasse	Anteil in %	Fälle Sonder- klasse gesamt	Null-Tages- fälle Sonderklasse	Anteil in %
2009	239.190	5.464	2,3	32.688	138	0,4

Quellen: KAGes, eigene Berechnungen RH

Maßgeblich dafür war, dass die tagesklinische Leistungserbringung in der Vereinbarung deutlich weiter definiert war als im LKF-Modell. In der Sonderklasse galt eine Behandlung mit einer Aufenthaltsdauer von bis zu 24 Stunden, also auch noch ein Ein-Tagesfall, als „tagesklinisch“.

Dementsprechend konzentrierte sich die von der Vereinbarung umfasste Leistungserbringung auf den Ein-Tagesbereich. Dies zeigte auch eine Analyse am Beispiel der Curettage. Im Vergleich zur Allgemeinklasse wurde diese Behandlung verhältnismäßig seltener als Null-Tagesfall aber dafür verhältnismäßig häufiger als Ein-Tagesfall (stationär über Nacht in der Krankenanstalt) erbracht.

³³ Vgl. LGBl. Nr. 32 vom 19.04.2010, aktuelle Fassung der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 13. Juli 1998 über die Festsetzung der Sondergebühren für tagesklinische Leistungen in der Sonderklasse der Landeskrankenanstalten.

Tabelle 13: Curettagen (KAGes-weit) mit Aufenthaltsdauer von 0 bis 2 Tagen – 2009

Curettagen	Null-Tagesfälle	Anteil in %	Ein-Tagesfälle	Anteil in %	Zwei-Tagesfälle	Anteil in %	gesamt
Sonderklasse	40	16,7	135	56,2	65	27,1	240
Allgemeinklasse	615	27,5	1.106	49,4	519	23,1	2.240

Quellen: KAGes, eigene Berechnungen RH

In Oberösterreich bestand bereits eine Vereinbarung, die für bestimmte tagesklinisch erbringbare Leistungen von der Verweildauer unabhängige Sondergebühren festlegte.

Ende 2010 kündigte der Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs die Vereinbarung mit der KAGes. Im Anschluss daran begannen Neuverhandlungen der Vertragspartner, die im April 2011 noch nicht abgeschlossen waren.

Da sich die Voraussetzungen für tagesklinisch erbringbare und in Privatkrankenanstalten durchgeführte Eingriffe (z.B. planbar, risikoarm) häufig überschritten, nutzten Sonderklasseversicherte vielfach Privatkrankenanstalten für derartige Eingriffe. So wurden beispielsweise in der Steiermark im Jahr 2008 rd. 1.600 Katarakt-Operationen (das sind rd. 20 %) in Privatkrankenanstalten durchgeführt.

20.2 Wie der RH feststellte, nutzten Sonderklasseversicherte für typische tagesklinische Eingriffe vielfach Privatkrankenanstalten, weshalb die Anzahl der tagesklinischen Sonderklassepatienten in den öffentlichen Krankenanstalten gering war.

Während das Tagesklinikmodell des LKF-Systems eine Verlagerung der Leistungen aus dem klassischen stationären in Richtung tagesklinischen und ambulanten Bereich zum Ziel hatte, beschränkte sich die Sonderklasse-Vereinbarung darauf, die Belagsdauer im stationären Bereich auf 24 Stunden zu verkürzen. Im Zuge der Neuverhandlungen empfahl der RH der KAGes, von der 24-Stunden-Definition abzusehen und eine Anpassung an das Tagesklinikmodell des LKF-Systems vorzunehmen. Diesbezüglich verwies der RH auf die bereits bestehende Sondervereinbarung in Oberösterreich. Darüber hinaus wäre es aus Sicht des RH zweckmäßig, den Anwendungsbereich der Vereinbarung zu erweitern und für tagesklinisch erbringbare Leistungen aus anderen Fachbereichen (z.B. entsprechend dem LKF-Tagesklinik-katalog) zu öffnen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme der KAGes sei zwischenzeitlich eine Anpassung des Tagesklinikmodells für die Sonderklasse erfolgt, wodurch der Anwendungsbereich auf Leistungen entsprechend dem LKF-Tagesklinikatalog erweitert worden wäre.*

Tagesklinisches Potenzial

Tagesklinik-Controlling

- 21.1** Die KAGes verfügte über ein eigenes Softwaretool zum Controlling der tagesklinischen Leistungen, das sowohl die KAGes selbst als auch die einzelnen Krankenanstalten anwendeten. Dieses Tool ermöglichte auch die Darstellung des tagesklinischen Potenzials.

Zur Festlegung der quantifizierten Vorgaben für die tagesklinische Leistungserbringung in den Zielvereinbarungen 2011 mit den Anstaltsleitungen erfolgten detaillierte Analysen der tagesklinischen Leistungen. Zur Abschätzung des Potenzials wurden einerseits die Leistungen im Mehrtagesbereich herangezogen und andererseits auch die Vorgabewerte des ÖSG und internationale Benchmarks berücksichtigt.

- 21.2** Der RH sah im Tagesklinik-Controlling der KAGes einen geeigneten Ansatz, um das Potenzial tagesklinischer Leistungen festzustellen. Er bewertete die von der KAGes abgeschlossenen Zielvereinbarungen (mit quantifizierten Zielvorgaben) zur Erhöhung des Tagesklinikanteils positiv. Der RH empfahl der KAGes, die Einhaltung der Zielvereinbarungen laufend zu evaluieren, um rechtzeitig auf Abweichungen reagieren zu können.

- 21.3** *Laut Stellungnahme der KAGes wäre die Evaluierung der Zielvereinbarungen verbindlich vorgesehen.*

Nationaler/internationaler Vergleich

- 22.1** Für sechs ausgewählte Eingriffe³⁴ ergab ein Vergleich der Tagesklinikanteile für 2009 mit den jeweiligen Planwerten laut ÖSG für den Planungshorizont 2015 folgende Entlastungspotenziale:

³⁴ Insgesamt machten diese sechs Eingriffe im Jahr 2009 knapp über 50 % der tagesklinischen Leistungen Österreichs aus, in der Steiermark über 45 %.

Tabelle 14: Entlastungspotenziale für sechs tagesklinische Eingriffe					
	Tagesklinikanteile 2009			Entlastungspotenzial	
	ÖSG Planwerte	Österreich	Steiermark	Österreich	Steiermark
	in %			in Belagstagen	
Katarakt	30,0	24,8	19,9	9.818	2.885
Curettage	75,0	21,8	21,5	52.880	7.500
Karpaltunnelsyndrom	50,0	30,5	16,6	10.054	2.500
Hernien	6,0	1,9	3,4	5.172	468
Zirkumzision	79,0	52,5	59,7	7.019	701
Varizen	11,0	5,7	8,7	6.556	412
Gesamt				91.499	14.466
in Betten				294	47

Quellen: ÖSG 2010, DIAG, eigene Berechnungen RH

Die internationalen Benchmarks für die betrachteten tagesklinischen Eingriffe lagen – mit Ausnahme der Curettagen – weit über den ÖSG-Vorgabewerten. Ein internationaler Vergleich war jedoch nur beschränkt aussagekräftig, weil in den Ländern erhebliche Unterschiede in den Gesundheitssystemen bestanden, v.a. hinsichtlich der Grundstrukturen der Systeme, der Finanzierung, dem Leistungsumfang und der Organisation der Leistungserbringung.

Unter Zugrundelegung des internationalen Benchmarks (rd. 90 %) belief sich auf Basis der Planzahlen 2015 beispielsweise für Katarakt-Operationen das steiermarkweite Entlastungspotenzial auf rd. 20.000 Belagstage (rd. 65 Betten) und für Österreich insgesamt auf rd. 123.000 Belagstage (rd. 400 Betten).

22.2 Selbst die vergleichsweise niedrigeren Planwerte des ÖSG lieferten auf Basis der Planzahlen 2015 ein erhebliches, bisher nicht ausgenütztes tagesklinisches Entlastungspotenzial von steiermarkweit rd. 50 bzw. österreichweit rd. 290 Betten. Der internationale Vergleich für die Katarakt-Operationen verdeutlichte diese Ergebnisse.

In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass es sich bei der Etablierung tagesklinischer Leistungen um einen kontinuierlichen Entwicklungsprozess handelt, der neben der Akzeptanz der Patienten auch der Bereitschaft der Ärzte sowie entsprechender Rahmenbedingungen im niedergelassenen Bereich bedarf. Er empfahl daher dem Gesundheits-

Tagesklinisches Potenzial

fonds Steiermark, der KAGes und dem KH der Elisabethinen Graz, mit Nachdruck an der Ausweitung der tagesklinischen Leistungen zu arbeiten, um die aufgezeigten Entlastungspotenziale ausschöpfen zu können.

22.3 Laut Stellungnahme der KAGes wäre die gesamthafte Darstellung von Entlastungspotenzialen für ein Bundesland zu global. Analysen und Umsetzungsmöglichkeiten vor Ort könnten das Entlastungspotenzial anders darstellen.

Der Gesundheitsfonds Steiermark teilte mit, dass der RSG Steiermark 2011 auf eine Ausweitung der tagesklinischen Leistungserbringung abziele.

22.4 Dem RH schien es erforderlich, auf das Entlastungspotenzial durch die tagesklinische Leistungserbringung hinzuweisen. Er wählte daher beispielhaft sechs „klassische“ tagesklinische Eingriffe, um die Größenordnung dieses Entlastungspotenzials aufzuzeigen. Ihm war sehr wohl bewusst, dass etwaige Einsparungen von der individuellen Situation der jeweiligen Krankenanstalt abhängig sind. Seine Empfehlung enthielt daher auch keine speziellen Einzelmaßnahmen, sondern war darauf ausgerichtet, allgemein an der Ausweitung der tagesklinischen Leistungen zu arbeiten.

Kostenvorteile tagesklinischer Leistungen

23.1 Das LKH Fürstenfeld verglich die Personalkosten von drei tagesklinischen Operationen (Varizen einseitig, Varizen beidseitig, Hämorrhoiden) mit jenen eines vollstationären Aufenthalts mit folgendem Ergebnis:

Tabelle 15: Vergleich Personalkosten ausgewählter tagesklinischer Eingriffe – vollstationärer Aufenthalt				
Personalkosten ¹	Tagesklinik	vollstationärer Aufenthalt	Differenz	in %
	in EUR			
Varizen einseitig	698,22	814,07	115,85	14,2
Varizen beidseitig	1.194,82	1.338,42	143,60	10,7
Hämorrhoiden	499,89	633,02	133,13	21,0

¹ Personalkosten 2006

Quelle: LKH Fürstenfeld

Die Vergleichsrechnung ergab Kostenvorteile von rd. 11 % bis 21 % für die Tagesklinik. Zu rd. 75 % betrafen sie die Pflege und zu 25 % den ärztlichen Bereich.

Für eine tagesklinische Katarakt-Operation ergaben sich nach Berechnungen des RH mittels Durchschnittskalkulation und bei Berücksichtigung der Vor- und Nachbetreuung im niedergelassenen Bereich Gesamtkosten von rd. 665 EUR. Diese lagen deutlich unter 1.322 EUR, der Fallpauschale für eine Katarakt-Operation³⁵, wodurch sich ein Kostenvorteil von rd. 50 % ergab.

23.2 Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen die vergleichsweise kostengünstige Leistungserbringung im tagesklinischen Bereich. Besonders deutlich waren die Kostenunterschiede bei der Katarakt-Operation mit Gesamtkosten von rd. 665 EUR für einen tagesklinischen Aufenthalt und 1.322 EUR für den vollstationären Aufenthalt. Neben den organisatorischen Vorteilen und den Vorteilen für die Patienten unterstützen diese Ergebnisse die Empfehlung des RH an den Gesundheitsfonds Steiermark, die KAGes und das KH der Elisabethinen Graz, die tagesklinische Leistungserbringung zu forcieren. Die Kostenvorteile betrafen vor allem den Personalbereich und hier insbesondere das Pflegepersonal.

23.3 *Laut Stellungnahme der KAGes erschien der Vergleich nicht adäquat, weil die Kalkulation mit dem administrativen Preis (LKF-Pauschale) verglichen wird. Es sei nicht anzunehmen, dass die Reduktion von 2,3 Belagstagen eine Einsparung von rd. 650 EUR pro Fall bringe. Der Kostenunterschied sei auch deutlich höher als in der Literatur angegeben.*

23.4 Dem RH ging es bei den dargestellten Beispielen v.a. um die Verdeutlichung der vergleichsweise kostengünstigen Leistungserbringung im tagesklinischen Bereich. Der RH teilte nicht die Bedenken der KAGes hinsichtlich der LKF-Pauschale, weil bei deren Festlegung Kalkulationen von Referenzkrankenhäusern herangezogen wurden. Der relativ hohe Kostenunterschied lässt sich aus der schlanken Kostenstruktur der vom RH herangezogenen dislozierten Augentagesklinik erklären.

³⁵ Als Basis für die Kalkulation dienten die Kosten einer dislozierten Augentagesklinik (für zwei Jahre), die beinahe ausschließlich Katarakt-Operationen (über 95 % der Leistungen) erbrachte. Mittels Durchschnittskalkulation ermittelte der RH die Kosten einer Katarakt-Operation, anschließend wurde das arithmetische Mittel der Kosten aus den zwei Jahren gebildet. Dazu kamen noch die Kosten (Tarife) für die Vor- und Nachbetreuung, wobei der RH den höchsten Tarif (Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft) wählte. Zur Annäherung der Kosten im vollstationären Bereich wurde die LKF-Fallpauschale (für 2009 und 2010) von 1.322 herangezogen und mit einem Euro pro LKF-Punkt multipliziert.

Tagesklinisches Potenzial

Entlastungspotenzial **24.1** Erhebliche Einsparungen könnten im pflegerischen Bereich realisiert werden, zumal bei einer tagesklinischen Einheit Nacht-, Feiertag- und Wochenenddienste nicht erforderlich wären. Auch fiel der Bettenbedarf geringer aus, weil bei tagesklinischen Aufenthalten der Platz mehrmals am Tag belegt werden könnte.

Potenziale gab es auch beim Verbrauchsmaterial (z.B. Medikamente, Verbandsmaterial, Verpflegung), das beim kürzeren tagesklinischen Aufenthalt in geringerem Ausmaß anfiel. Da es sich dabei größtenteils um variable Kosten handelte, würden auch bei tagesklinischen Leistungen innerhalb einer bestehenden Abteilung bzw. Station unmittelbar Kostenreduktionen wirksam.

24.2 Nach Ansicht des RH wären nachhaltige Einsparungen aus der tagesklinischen Leistungserbringung bei strukturellen Maßnahmen möglich. Beispielsweise wäre nach den Berechnungen des RH bei Umwandlung einer Station in eine Tagesklinikereinheit eine Fixkostenreduktion³⁶ von rd. 500.000 EUR jährlich (Personalkosten) zu erzielen. Eine Station könnte ab rd. 3.900 tagesklinischen Fällen umgewandelt werden.

Diese Fallzahlen wären entweder bei einer großen Abteilung mit hohem Tagesklinikanteil (z.B. Augenabteilung) oder bei interdisziplinärer Belegung der Tagesklinik und der betroffenen Abteilungen (z.B. auf Ebene einer Krankenanstalt) zu erreichen.

Bei tagesklinischer Leistungserbringung in bestehenden Strukturen könnte zumindest eine Reduktion der variablen Kosten (Verbrauchsmaterial) und eventuell eine Kostenreduktion durch einen verringerten Personaleinsatz im Pflegebereich erzielt werden.

Der RH empfahl dem Gesundheitsfonds Steiermark und der KAGes, vorrangig strukturelle Maßnahmen aufgrund der tagesklinischen Leistungserbringung zu forcieren.

24.3 *Laut Stellungnahme der KAGes seien die Angaben zum Entlastungspotenzial nachvollziehbar, aber in der konkreten Situation zu prüfen. Die Einsparungen bei den Arzneimitteln oder Verbänden würden das Krankenhaus betreffen und die Kosten zur Krankenversicherung verschieben bzw. handle es sich um volkswirtschaftliche Auswirkungen.*

24.4 Der RH stellte klar, dass die Einsparungen aufgrund der tagesklinischen Leistungserbringung v.a. im Pflegebereich liegen. Er legte daher sei-

³⁶ durchschnittliche Fixkostenreduktion für eine Tagesklinikereinheit mit 13 Plätzen (Belegung 1,5; Auslastung 85 %) und gleichzeitige Auflassung einer Station mit 32 Betten (Auslastung 85 %)

Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel des Landes Steiermark

ner Einsparungsberechnung lediglich die Personalkosten der Pflege zugrunde. Zudem wies der RH darauf hin, dass nachhaltige Einsparungen nur bei entsprechend hohen Fallzahlen möglich sind.

Voraussetzungen für eine tagesklinische Leistungserbringung

Medizinische Aufklärung

25.1 Jede Form ärztlicher Behandlung setzt grundsätzlich das Einverständnis des Patienten voraus.³⁷ Voraussetzung für eine gültige Einwilligung ist, dass der Patient in die Lage versetzt wird, über seine Behandlung entscheiden zu können. Dazu muss er vom Arzt rechtzeitig in einem persönlichen Gespräch umfassend informiert und über eventuelle Risiken aufgeklärt werden.

Für den genauen Umfang der Aufklärung gibt es keine generellen, verbindlichen Normen, entscheidend sind immer die Umstände des Einzelfalls.³⁸ In der Praxis wurde häufig eine schriftliche Zustimmungserklärung eingeholt, die vor allem der Dokumentation des Aufklärungsgesprächs diente. Zwar gab es einen von der KAGes entwickelten „Leitfaden zur Patientenaufklärung“, Organisation und Dokumentation der Aufklärungsgespräche waren jedoch zum Teil von Krankenanstalt zu Krankenanstalt, mitunter auch von Abteilung zu Abteilung unterschiedlich.

Die Aufklärung für tagesklinische Behandlungen erfolgte zu unterschiedlichen Zeitpunkten, grundsätzlich zumindest aber 24 Stunden vor dem Eingriff im Rahmen eines präoperativen Ambulanzbesuchs. An der Augenabteilung des LKH Bruck an der Mur fand die ärztliche Aufklärung jener Patienten, die am Tag der Aufnahme operiert wurden, aus organisatorischen Gründen am gleichen Tag statt.

In vielen Abteilungen kamen standardisierte Aufklärungsbögen eines deutschen Unternehmens zum Einsatz, einige wiederum hatten eigene Formulare entwickelt. Für den Fachbereich der Anästhesie stand zudem ein von der Österreichischen Gesellschaft für Anästhesiologie, Reanimation und Intensivmedizin (ÖGARI) entwickelter Bogen zur Verfügung.

Für die organisatorische Abwicklung lag ein detailliertes, vom LKH Fürstenfeld erstelltes Prozessmodell vor, das unter den Titeln „OP-Freigabe“ und „Anästhesie-Freigabe“ auch die entsprechende Aufklärung durch Chirurg und Anästhesist im Rahmen eines präoperativen Ambulanzbesuchs enthielt.

³⁷ ständige Rechtsprechung OGH seit 20.1.1954, 1 Ob 5/54

³⁸ vgl. OGH 12.9.1990, 1 Ob 651/90

Voraussetzungen für eine tagesklinische Leistungserbringung

25.2 Für tagesklinische Behandlungen stellte die Rechtzeitigkeit der medizinischen Aufklärung infolge der kurzen Aufenthaltsdauer der Patienten in der Krankenanstalt eine besondere organisatorische Herausforderung dar. Der RH bewertete das vom LKH Fürstenfeld entwickelte Prozessmodell als geeignet, eine straffe und effiziente Abwicklung der präoperativen Phase zu gewährleisten. Er empfahl der KAGes, das Modell auf andere Tageskliniken auszudehnen.

Ebenso empfahl er der KAGes, die im Zuge der Erstellung des Leitfadens zur Patientenaufklärung begonnene Standardisierung weiter voranzutreiben. Insbesondere aus Dokumentationsgründen wäre aus Sicht des RH die Anwendung einheitlicher Aufklärungsbögen sinnvoll.

In Bezug auf die Augenabteilung des LKH Bruck an der Mur wies der RH auf die am gleichen Tag stattfindende medizinische Aufklärung hin. Er empfahl dem LKH Bruck an der Mur organisatorische Maßnahmen (z.B. Präanästhesieambulanz) zur Vorverlegung der medizinischen Aufklärung zu treffen, um jedenfalls ihre Rechtzeitigkeit zu gewährleisten.

25.3 *Laut Stellungnahme der KAGes werde die Empfehlung des RH, das Prozessmodell des LKH Fürstenfeld für die präoperative Phase für andere Tageskliniken zu nutzen, aufgegriffen und im Qualitätssicherungsbeirat der KAGes behandelt werden. Beispielsweise wären das LKH Deutschlandsberg bzw. das LKH Graz West bereits dahingehend tätig geworden. Die weitere Standardisierung des Leitfadens zur Patientenaufklärung werde im Qualitätssicherungsbeirat der KAGes thematisiert werden, insbesondere auch die Rechtzeitigkeit der medizinischen Aufklärung.*

Präoperative Abklärung

26.1 Die präoperative Abklärung dient der Vorbereitung auf einen medizinischen Eingriff und hat in erster Linie zum Ziel, dabei auftretende Risiken abzuschätzen und so gut wie möglich zu minimieren. Dafür wird je nach Alter und Gesundheitszustand des Patienten eine Reihe von Untersuchungen (z.B. Labor, Röntgen, Elektrokardiogramm) vorgenommen. Einen einheitlichen Standard, unter welchen Umständen welche Befunde für die präoperative Abklärung notwendig waren, gab es in Österreich nicht.

Laut dem in Salzburg realisierten Reformpoolprojekt „Präoperative Diagnostik – PROP“ würden in der Praxis qualitativ und quantitativ unnötige Befunde erbracht; nur 23,5 % der vorgenommenen Mehrfachuntersuchungen dienten der Kontrolle eines pathologischen Befunds. In 76,5 % der Fälle lag hingegen bereits ein Normalbefund vor, weshalb von einer unnötigen Doppeluntersuchung auszugehen war.

In Anlehnung an das Reformpoolprojekt in Salzburg hatte die Gesundheitsplattform Steiermark eine Arbeitsgruppe „präoperative Untersuchung“ eingerichtet. Ziel war es in Anlehnung an die ÖGARI-Leitlinien, einen einheitlichen steiermarkweiten Qualitätsstandard zu etablieren, um die Zahl der unnötigen präoperativen Befunde zu reduzieren und so Kosten zu senken sowie Patientenwege im Sinne des „One-Stop-Shop-Prinzips“ zu verkürzen. Im Zuge dieser Bemühungen wurde in der Ärztekammer Steiermark ein Konsens darüber erreicht, dass das perioperative³⁹ Management in die Verantwortung der Fachgruppe für Anästhesie und Intensivmedizin fällt. Weitere Ergebnisse lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

In den Krankenanstalten der KAGes war die präoperative Abklärung auf unterschiedliche Weise organisiert. Die Einbindung des niedergelassenen Bereichs variierte stark und reichte von „kaum bis gar nicht“ bis hin zu einer „strukturierten Befundanforderung“ seitens der Krankenanstalt.⁴⁰

- 26.2** Eine zeitgerechte, zuverlässige und vollständige präoperative Abklärung des Patienten war Bedingung für eine tagesklinische Leistungserbringung. Um diese zu forcieren, empfahl der RH der KAGes, die Organisation der Abklärung weiter zu standardisieren.

Der RH empfahl dem Gesundheitsfonds Steiermark, das Projekt „präoperative Untersuchung“ zügig voranzutreiben, um Doppelbefunde und unnötige Untersuchungen sowie damit verbundene zusätzliche Patientenwege zu vermeiden.

- 26.3** *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark wäre in der Sitzung der Bundesgesundheitskommission vom Juni 2009 beschlossen worden, das Salzburger Reformpoolmodell zur präoperativen Diagnostik österreichweit auszurollen. In der Sitzung der Bundesgesundheitskommission vom November 2010 wäre konkretisiert worden, eine Bundes-Qualitätsleitlinie zur Präoperativen Diagnostik auf Grundlage der ÖGARI-Leitlinie zu erstellen. Mit einer Beschlussfassung dieser Leitlinie in der Bundesgesundheitskommission und deren Veröffentlichung sei Ende 2011 zu rechnen. Der Gesundheitsfonds Steiermark warte daher die endgültigen Vorgaben der Bundesqualitätsleitlinie ab. Eine Erhebung der aktuellen Versorgungssituation im Bereich der präoperativen Diagnostik sei im Gange.*

³⁹ Perioperativ umfasst sowohl die prä- als auch postoperative Phase.

⁴⁰ Vergleichbare Ergebnisse stellte der RH auch in RH Reihe Bund 2011/3 „Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen“, TZ 11, fest.

Voraussetzungen für eine tagesklinische Leistungserbringung

Die KAGes teilte mit, dass sich der Qualitätssicherungsbeirat der KAGes bereits in der Vergangenheit mit der Fragestellung der präoperativen Untersuchung (fachliche Inhalte und strukturelle Erfordernisse) befasst habe. Aufgrund der Arbeitsgruppe präoperative Untersuchung der Gesundheitsplattform Steiermark hätte die KAGes jedoch von weiteren Aktivitäten vorerst Abstand genommen. Weiters sei die Frage der Kostentragung für die präoperativen Leistungen noch nicht endgültig geklärt.

26.4 Trotz des auf Ebene des Landes Steiermark laufenden Projekts der Gesundheitsplattform sah der RH eine weitere Standardisierung der Organisation der Abklärung innerhalb der KAGes-Krankenanstalten für notwendig. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung gegenüber der KAGes fest.

Nachbetreuung

27.1 (1) Die Nachbetreuung tagesklinischer Patienten in den KAGes-Krankenanstalten erfolgte unterschiedlich:

- Die Tagesklinik des LKH Fürstenfeld betreute ihre Patienten postoperativ meist im Rahmen eines Ambulanzbesuchs. Weiters kontaktierte der diensthabende Arzt den Patienten telefonisch am Abend nach dem Eingriff. Lediglich bei vier nach Hause entlassenen Patienten (rd. 0,2 %) wäre es im Jahr 2009 laut Angaben des LKH Fürstenfeld zu postoperativen Komplikationen gekommen.
- Einige Abteilungen bzw. Kliniken (z.B. Universitäts-Augenklinik Graz, die Abteilung für Urologie des LKH Leoben) arbeiteten mit den niedergelassenen Fachärzten zusammen. Diese Kooperation reichte von der Zuweisung bis zur koordinierten Nachbetreuung.

(2) Traten nach einem tagesklinischen Eingriff Komplikationen auf und hatte der Patient die Krankenanstalt zu diesem Zeitpunkt bereits verlassen, war er insbesondere bei einer größeren Distanz zwischen Wohnort und Krankenanstalt auf die (Erst-)Versorgung durch niedergelassene Ärzte angewiesen.

Diese war in der Regel auf die wochentäglichen Ordinationszeiten beschränkt. Laut einer im RSG Steiermark (Stand März 2009) dargestellten Untersuchung bestanden im niedergelassenen Bereich große Unterschiede zwischen den Vormittags- und Nachmittagsöffnungszeiten, Ordinationszeiten wurden vor allem am Vormittag angeboten und nahmen im Wochenverlauf ab. Am Freitagnachmittag hatten nur ca. 10 bis 15 % der Ärzte offizielle Öffnungszeiten.⁴¹

⁴¹ Siehe RSG Steiermark (Stand März 2009), Seite 109.

Bereitschaftsdienste konnten nur von Ärzten der Allgemeinmedizin mit der Krankenkasse verrechnet werden. Selbst dies galt aber nur für Wochenenden und Feiertage, weshalb für die Wochentagsnächte spezielle Vereinbarungen geschlossen wurden.

27.2 Im Interesse einer bestmöglichen Versorgung der tagesklinischen Patienten war nach Ansicht des RH eine Nachbetreuung unbedingt erforderlich. Für die koordinierte Nachbetreuung tagesklinischer Patienten könnten die Öffnungszeiten im niedergelassenen Bereich und der fehlende Bereitschaftsdienst im Facharztbereich ein Problem darstellen. Der RH empfahl dem Gesundheitsfonds, auf eine bessere Verteilung der Ordinationszeiten im niedergelassenen Bereich hinzuwirken.

Wie das Beispiel Tagesklinik Fürstenfeld zeigte, traten kaum Komplikationen zu Hause auf, was einerseits durch den Fokus auf risikoarme Patienten und andererseits auf ein entsprechendes Qualitätsmanagement zurückzuführen war. In diesem Zusammenhang wies der RH auf die Wichtigkeit eines funktionierenden Qualitätsmanagements in der tagesklinischen Versorgung hin.

27.3 *Laut Stellungnahme des Gesundheitsfonds Steiermark sei die Verteilung der Ordinationszeiten immer wieder Thema in der Gesundheitsplattform Steiermark. Jedoch könne das Thema der Öffnungszeiten nur im Rahmen des Gesamtvertrags zwischen den Sozialversicherungsträgern und der Ärztekammer behandelt werden.*

27.4 Der RH erkannte die Bemühungen des Gesundheitsfonds in Bezug auf eine bessere Verteilung der Ordinationszeiten im niedergelassenen Bereich an und empfahl diese fortzusetzen.

Tageskliniken in der Steiermark

Übersicht

28.1 Nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die dargestellten Tageskliniken:

Tabelle 16: Übersicht Tageskliniken in der Steiermark				
Krankenanstalt	Art der Tagesklinik	Plätze	Tagesklinikanteil in %	Beschreibung
LKH Fürstenfeld	Chirurgische Tagesklinik dislozierte Tagesklinik für Urologie (mit LKH – Universitätsklinikum Graz)	5	5	Straffe und effiziente Organisation, verbesserungswürdige Auslastung
LKH – Universitätsklinikum Graz	Systemisierte¹ Tageskliniken: (Universitätsklinik für Kinder- und Jugendchirurgie, Universitätsklinik für Dermatologie und Venerologie) nicht systemisierte Tageskliniken: (Augenklinik, Frauenklinik) tagesklinische Behandlungen im Klinikverbund: (z.B. Universitätsklinik für Urologie)	15 Plätze (systemisiert) 8 Plätze (nicht systemisiert)	2	Organisation auf Zentrums-ebene, daher komplexe Struktur, Tageskliniken haben straffe und effiziente Organisation, Projekt zur Erhebung Tagesklinikpotenzial, interdisziplinäre Tageskliniken für Chirurgie und Innere Medizin in Planung bzw. Umsetzung
KH der Elisabethinen Graz	Interdisziplinäre Tagesklinik (Chirurgie, Hals-Nasen-Ohren-Heilkunde, Innere Medizin, Schmerztherapie)	4	3,7	Verbesserungen im Qualitätsmanagement (z.B. durch Checklisten) erforderlich, zügige Umsetzung Schmerzkonzept des KH
LKH Bruck/Mur und LKH Leoben	tagesklinische Behandlungen im Abteilungsverbund	–	0,3 (LKH Bruck/Mur) 0,4 (LKH Leoben)	Geringe tagesklinische Leistungserbringung, hohes nicht ausgenütztes Potenzial

¹ sanitätsbehördlich genehmigte Tagesklinik

Quellen: KAGes, KH der Elisabethinen Graz, eigene Berechnungen RH

28.2 Nach den Feststellungen des RH waren die Tageskliniken bzw. die tagesklinische Leistungserbringung in der Steiermark sehr unterschiedlich organisiert. Sie reichte von beispielgebenden Organisationseinheiten (z.B. LKH Fürstenfeld) bis zu abteilungs- bzw. klinikspezifischen Vorgehensweisen.

LKH Fürstenfeld

29.1 Die chirurgische Tagesklinik im LKH Fürstenfeld wurde im Zuge der so genannten Chirurgiereform⁴² eingerichtet und ging im Jahr 2006 in Betrieb. Seit Ende des Jahres 2007 gab es weiters eine dislozierte tagesklinisch-urologische Versorgung in Kooperation mit der Universitätsklinik für Urologie Graz.

Die Tagesklinik war in einem Zubau (Investitionskosten von rd. 1,14 Mill. EUR) zum Funktionstrakt untergebracht. Diese eigene Organisationseinheit umfasste fünf Plätze; davon einen für die Sonderklasse.

Die Auslastung der Tagesklinik insgesamt lag in den Jahren 2006 bis 2009 zwischen 46 % und 62 %, im ersten Halbjahr 2010 bei 71 %.⁴³ In den auslastungsstarken Monaten (September bis Mai) wurden die Tagesklinikplätze häufig bis zu zweimal am Tag belegt. Zur Entlastung der Universitäts-Augenklinik Graz war eine teilweise Auslagerung der Behandlung der altersbedingten Maculadegeneration⁴⁴ an eine dislozierte Tagesklinik am Standort Fürstenfeld geplant.

Die Prozesse und Verantwortlichkeiten in der Tagesklinik im LKH Fürstenfeld waren detailliert geregelt und in Checklisten für die Ärzte und das Pflegepersonal festgehalten. Für die Patienten standen Informationsblätter und Formulare zur Verfügung. Die anhand Fragebogenbefragung festgestellte Patientenzufriedenheit in der Tagesklinik Fürstenfeld war sehr hoch.

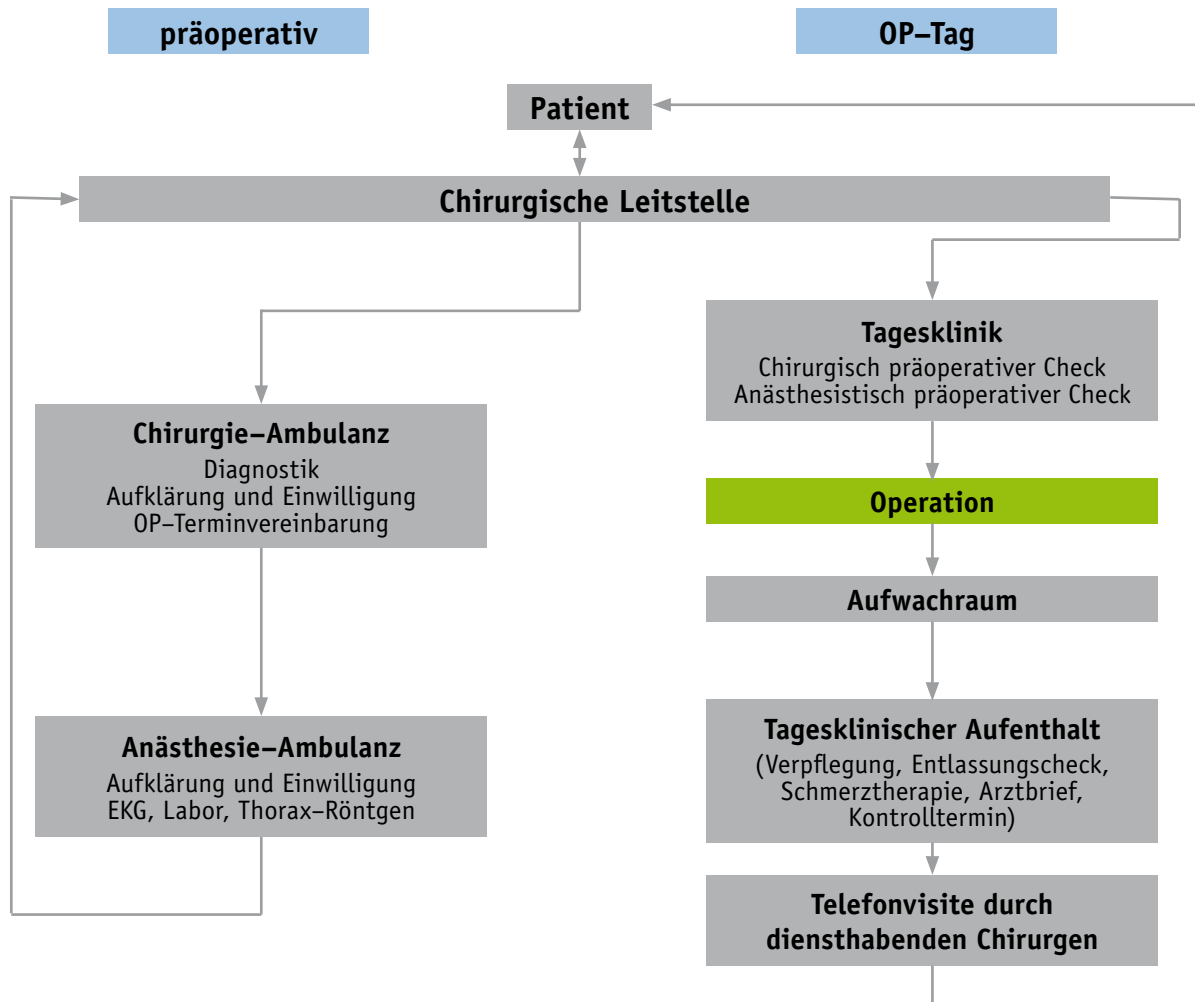
⁴² Die Chirurgiereform umfasste die Restrukturierung von Allgemeinchirurgischen Abteilungen in der Steiermark. Im Fall des LKH Fürstenfeld sah diese folgendermaßen aus: Das Leitspital war das LKH Feldbach mit einer Akut-Allgemeinchirurgie, das LKH Fürstenfeld wurde auf elektive Eingriffe im Rahmen einer Fünf-Tages-Station und eine chirurgische Tagesklinik reduziert. Die Leitung beider Allgemeinchirurgien hatte ein Primarius inne; siehe auch RH Reihe Steiermark 2008/5, TZ 22 ff.

⁴³ Berechnung LKH Fürstenfeld; es wurde von 250 Betriebstagen/Jahr und einer einmaligen Belegung eines Tagesklinikplatzes pro Betriebstag ausgegangen.

⁴⁴ Veränderungen an der Stelle des schärfsten Sehens, die zu Sehverlust führen. Behandelt wird die altersbedingte Maculadegeneration durch die so genannte intravitreale Injektion.

Tageskliniken in der Steiermark

Abbildung 2: Darstellung Hauptprozesse (Grobstruktur) Tagesklinik LKH Fürstenfeld



Quelle: LKH Fürstenfeld; vereinfachte Darstellung

29.2 Die Tagesklinik im LKH Fürstenfeld stellte nach Ansicht des RH ein positives Ergebnis der Chirurgiereform dar, wenngleich ihre Auslastung verbesserungswürdig war. Der RH erkannte in diesem Zusammenhang die Bemühungen der KAGes an, durch Leistungsverlagerungen in der Augenheilkunde die Auslastung der Tagesklinik zu erhöhen. Er wies jedoch darauf hin, dass mit der Leistungsverlagerung zumindest eine Ressourcenverschiebung einhergehen muss.

Aufgrund der gut etablierten Prozesse und Abläufe sah der RH die Tagesklinik im LKH Fürstenfeld durchaus als beispielgebend für bestehende bzw. geplante Tageskliniken. Er empfahl der KAGes, die aus der tagesklinischen Praxis in Fürstenfeld gewonnenen Erkenntnisse

– wie bereits in anderem Zusammenhang geschehen⁴⁵ – für weitere Projekte zu nutzen.

29.3 *Laut Stellungnahme der KAGES sei durch die im RSG Steiermark vorgesehene Verlagerung tagesklinischer Operationen (Chirurgie, Unfallchirurgie und Gynäkologie) vom LKH Feldbach in das LKH Fürstenfeld eine weitere Steigerung der Auslastung der Tagesklinik im LKH Fürstenfeld zu erwarten.*

LKH – Universitäts-
klinikum Graz

30.1 Das Gesamtstrategiekonzept des LKH – Universitätsklinikums Graz vom April 2004 enthielt Überlegungen zum Ausbau der tagesklinischen Versorgung. Angestrebt wurden eine Etablierung von Tageskliniken auf Ebene der einzelnen Zentren und ein tagesklinisches Potenzial (auf Basis einer Schätzung) von ca. 20 % der stationären Leistungen. Wie dieser Anteil erreicht werden soll, ließ das Konzept offen. Der Tagesklinikanteil des LKH – Universitätsklinikums Graz lag 2008 und 2009 bei rd. 2 %.

Am LKH – Universitätsklinikum Graz lief zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein im Jahr 2010 begonnenes Projekt zur Erhebung des Tagesklinikpotenzials. Im Mittelpunkt standen die chirurgischen Fächer. Es war geplant, in jenen Kliniken mit hohem tagesklinischem Potenzial einen ärztlichen Mentor zu installieren, der eine Erhöhung des Tagesklinikanteils der jeweiligen Klinik unterstützen sollte.

Die Organisation der tagesklinischen Leistungserbringung im LKH – Universitätsklinikum Graz war von Klinik zu Klinik unterschiedlich. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es folgende tagesklinische Betriebsformen:

- systemisierte Tageskliniken: Universitätsklinik für Kinder- und Jugendchirurgie mit zehn systemisierten Betten, Universitätsklinik für Dermatologie und Venerologie mit fünf systemisierten Betten;
- nicht systemisierte Tageskliniken: z.B. Universitäts-Augenklinik mit zwei stationsintegrierten Vier-Bett-Zimmern, Universitätsklinik für Frauenheilkunde und Geburtshilfe mit einer stationsintegrierten Tagesklinik als Vorbereitung für eine eigene Organisationseinheit;

⁴⁵ Z.B. orientierte sich das Tagesklinikkonzept der Universitätsklinik für Frauenheilkunde und Geburtshilfe Graz stark am Fürstenfelder Konzept.

Tageskliniken in der Steiermark

- tagesklinische Behandlungen im Klinikverbund: z.B. Universitätsklinik für Urologie, Universitätsklinik für Orthopädie und Orthopädische Chirurgie.

Tagesklinische Betten waren nicht zusätzlich, sondern ausschließlich durch Umwidmung fachrichtungsspezifischer, vollstationärer Kapazitäten einzurichten. Eine eigene Kostenstelle war zu führen. Die systemisierten Tageskliniken des Klinikums wurden durch eine Reduktion bzw. Umwidmung der Betten geschaffen und verfügten über eigene Kostenstellen. In der Universitäts-Augenklinik mit nicht sanitätsbehördlich genehmigter Tagesklinik standen acht tagesklinisch genutzte Betten einer Reduktion von zwei Betten gegenüber. Es war auch keine eigene Kostenstelle für die Tagesklinik eingerichtet.

In den bestehenden Tageskliniken mit (quasi) eigener Organisationseinheit waren die Prozesse und Verantwortlichkeiten klar definiert und straff organisiert. In den Kliniken, in denen die tagesklinische Leistungserbringung im normalen Klinikbetrieb integriert war, wurde sie häufig von den Bediensteten als organisatorischer Mehraufwand empfunden.

30.2 Die in der Gesamtstrategie des LKH – Universitätsklinikums Graz festgelegte Etablierung der Tagesklinik auf Ebene der einzelnen Zentren war nach Ansicht des RH durch die baulichen und die jahrzehntelang gewachsenen klinischen Strukturen bedingt. Grundsätzlich würde sich für eine derart große Krankenanstalt wie dem Universitätsklinikum eine zentrale Tagesklinikeinheit anbieten. Der RH wies auf die Vorteile einer eigenen Organisationseinheit für die Tagesklinik hin, weil die parallele Betreuung von tagesklinischen und vollstationären Patienten aufgrund der konzentrierten Abläufe zu einer erhöhten organisatorischen Herausforderung führte.

Das Projekt zur Forcierung der tagesklinischen Leistungen sah der RH als richtigen Schritt zur Umsetzung der bereits in der Gesamtstrategie 2004 festgelegten tagesklinischen Zielsetzung. Er empfahl dem LKH – Universitätsklinikum Graz, das Projekt zügig voranzutreiben. Das Projekt könnte nach Auffassung des RH auch dazu genutzt werden, die unspezifizierte Zielsetzung der Gesamtstrategie 2004 des LKH – Universitätsklinikums Graz zu detaillieren und zu aktualisieren.

Der RH empfahl dem LKH – Universitätsklinikum Graz, die gut funktionierende Tagesklinik an der Universitäts-Augenklinik auch sanitätsbehördlich genehmigen zu lassen, was mit einer entsprechenden Bettenreduktion einhergehen müsste. Eine eigene Kostenstelle würde höhere Transparenz und eine bessere Beurteilung der Effizienz ermöglichen.

- 30.3** *Laut Stellungnahme der KAGes sei das Projekt zur Forcierung der tagesklinischen Leistungserbringung in das Arbeitsprogramm der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der KAGes und der Medizinischen Universität Graz aufgenommen worden. Noch im Jahr 2011 werde ein Konzept zur Steigerung des Tagesklinikanteils an den Potenzialkliniken bis zum Jahr 2015 erstellt werden. Zur sanitätsbehördlichen Genehmigung der Tagesklinik an der Universitäts-Augenklinik nahm die KAGes nicht Stellung.*

Der Gesundheitsfonds Steiermark teilte mit, im Tagesklinikprojekt des LKH – Universitätsklinikums Graz involviert zu sein.

- 31.1** Das Programm LKH – Universitätsklinikum 2020⁴⁶ beinhaltet u.a. die Gesamtadaptierung bzw. die Sanierung des Chirurgieblocks. Die Zielplanung und die Betriebsorganisation sahen für die Chirurgie eine interdisziplinäre Tagesklinik vor. Diese sollte laut Planungsstand April 2010 18 Plätze umfassen. Bei der Dimensionierung der Tagesklinik ging man von rd. 4.300 tagesklinischen Patienten jährlich aus; im Jahr 2009 verzeichneten die betreffenden Kliniken rd. 1.700 tagesklinische Patienten.

Aufgrund der voraussichtlich langen Baudauer von 15 bis 20 Jahren inkludierte die Sanierung der Chirurgie auch Projekte zur mittelfristigen Adaptierung (so genannte MAC 1- und 2-Projekte). Das Teilprojekt „Ambulanz Süd“ umfasste die Errichtung eines Eingriffstraums für kleinere – in den Tagesklinikbereich fallende – geplante Eingriffe.

Für die Universitätsklinik für Innere Medizin führte ein externes Beratungsunternehmen eine Potenzialabschätzung durch, in der insgesamt ca. 2.000 bis 2.400 tagesklinisch erbringbare Leistungen (rd. 17 % der stationären Fälle) errechnet wurden.⁴⁷ Dies bedeutete gegenüber dem Ist-Stand eine Steigerung von ca. 1.100 bis 1.400 Fälle pro Jahr. Es sollten insgesamt zehn tagesklinische Plätze geschaffen werden.

Die Ergebnisse der Studie wurden in die Planungen für den im Projekt LKH 2000⁴⁸ inkludierten Um- und Zubau der Universitätsklinik für Innere Medizin berücksichtigt. Im Rahmen einer interdisziplinären Tagesklinik für Innere Medizin sollten nunmehr neun Tagesklinikliegen und fünf tagesklinische Betten für interventionelle Eingriffe errichtet

⁴⁶ Projektvolumen 446 Mill. EUR mit einer Laufzeit von 15 bis 20 Jahren

⁴⁷ z.B. Gastroenterologie: aufwendige endoskopische Diagnostik, Leberbiopsien; Nephrologie: kurze Diagnostikaufenthalte für Therapieplanung, Nierenbiopsien; Kardiologie: diagnostische Herzkatheteruntersuchungen

⁴⁸ Das Projekt LKH 2000 ist das Vorgängerprojekt des Programms LKH – Universitätsklinikum 2020, das im Zeitraum 1991 bis 2013 umgesetzt wird.

Tageskliniken in der Steiermark

werden. Für die Hämatologie und Onkologie waren eigene Therapieplätze in ihren Ambulanzen vorgesehen. Die Umsetzung des betreffenden Bauabschnitts hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gerade begonnen.

- 31.2** Ein Vergleich der derzeitigen tagesklinisch versorgten Patienten mit den Plandaten zeigte einen wesentlichen Verlagerungsbedarf. Der RH würdigte die zwischenzeitliche Errichtung eines Eingriffsaums in der „Ambulanz Süd“, um die Entwicklung der Tagesklinik zu fördern. Weiters erschien es auch erforderlich, rechtzeitig die Organisationsabläufe in den Tageskliniken festzulegen, um ein effizientes und straffes Management dieser Einheiten zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem LKH – Universitätsklinikum Graz, die interdisziplinären Tageskliniken zu evaluieren, die Organisationsabläufe den Ergebnissen entsprechend zu adaptieren und die Kapazitäten – sowohl im Bereich der Tagesklinik als auch der Normalpflege – allenfalls anzupassen.

Krankenhaus der
Elisabethinen Graz

Überblick tagesklinische Leistungen

- 32.1** Im KH der Elisabethinen war eine eigene interdisziplinäre Tagesklinik mit vier systemisierten Betten eingerichtet. Sie war an zwei Tagen pro Woche jeweils acht Stunden geöffnet. Die Prozesse der Tagesklinik waren grundsätzlich klar strukturiert. Eigene Checklisten für den tagesklinischen Ablauf im Sinne eines Qualitätsmanagements gab es jedoch nicht.

Die Anzahl der Patienten stieg seit Eröffnung der Tagesklinik im Jahr 2006 an und erreichte im Jahr 2009 den Stand von rd. 1.100 Patienten. Der Großteil der Leistungen wurde als sonstige Null-Tagesfälle abgerechnet. Darunter waren jedoch auch endoskopische⁴⁹ Untersuchungen, die in anderen Krankenanstalten üblicherweise ambulant erbracht wurden.

Eine Analyse des RH im Ein- und Zwei-Tagesbereich der tagesklinisch erbringbaren, jedoch im Jahr 2009 vollstationär erbrachten Leistungen ergab für die Chirurgische Abteilung ein Potenzial von rd. 190 Leistungen (rd. 350 Belagstage) und für die Abteilung für Hals-, Nasen- und Ohren-Heilkunde ein Potenzial von rd. 400 Leistungen (rd. 670 Belagstage).

⁴⁹ Untersuchung von Körperhöhlräumen (meist Magen-, Darmbereich) mittels eines schlauchförmigen optischen Gerätes

32.2 Aufgrund der durchwegs steigenden Fallzahlen in der Tagesklinik des KH der Elisabethinen Graz regte der RH ein entsprechendes Qualitätsmanagement an, um die bestmögliche Versorgung der Patienten zu gewährleisten. In diesem Sinne empfahl er dem KH der Elisabethinen Graz, für die tagesklinischen Abläufe eigene Checklisten zu erarbeiten. Weiters empfahl der RH dem KH der Elisabethinen Graz, die endoskopischen Untersuchungen – wenn medizinisch möglich – im ambulanten Bereich zu erbringen.

Wie die Analyse des RH zeigte, bestand für die Abteilungen für Chirurgie sowie Hals-, Nasen- und Ohren-Heilkunde ein noch nicht ausgeschöpftes tagesklinisches Potenzial von rd. 1.000 Belagstagen. Der RH empfahl daher, die tagesklinische Leistungserbringung in diesen beiden Abteilungen weiter zu forcieren.

32.3 *Laut Stellungnahme des KH der Elisabethinen Graz würden die Prozessabläufe und die dazugehörigen Checklisten der Tagesklinik im Rahmen eines Qualitätsmanagementzirkels dokumentiert und evaluiert werden. Bezüglich der Ausweitung der tagesklinischen Leistungserbringung wäre bereits ein strategisches Projekt initiiert worden. Das KH der Elisabethinen Graz werde versuchen, endoskopische Untersuchungen ambulant zu erbringen.*

Schmerztherapie

33.1 Einen erheblichen Teil der tagesklinischen Leistungen des KH der Elisabethinen Graz erbrachte die Abteilung für Anästhesie im Rahmen der Schmerztherapie⁵⁰; es handelte sich dabei v.a. um invasive Wirbelsäulenverfahren.⁵¹

Das KH der Elisabethinen Graz verfügte über eigene systemisierte Betten für Schmerztherapie. Der aktuelle RSG Steiermark sah einen Ausbau des Angebots auf vierzehn Betten vor, knüpfte dies jedoch an eine externe Evaluierung.

Im Herbst 2009 führte ein externes Beratungsunternehmen im Auftrag des Gesundheitsfonds Steiermark eine Belegungsanalyse durch, um eine eventuell bestehende Über- oder Fehlversorgung in der Schmerzmedizin zu untersuchen. Analysiert wurde auch das interdisziplinäre Schmerzkonzept des KH der Elisabethinen Graz vom Juli 2009.

⁵⁰ Von den in der Tagesklinik im Jahr 2009 erzielten LKF-Punkten entfielen knapp über 80 % auf die Schmerztherapie.

⁵¹ CT-gezielte Nervenwurzelblockade, CT-gezielte Facettendenerverung, CT-gezielte Chemonukleolyse

Tageskliniken in der Steiermark

Die Untersuchung ergab v.a. Handlungsbedarf hinsichtlich der Etablierung der multimodalen Schmerztherapie⁵² inklusive eines interdisziplinären Assessments. Bezüglich der invasiven Wirbelsäulenverfahren kam sie zum Schluss, dass ein Vorgehen nach einem abgestuften Versorgungsplan fehlte, wodurch der Zeitpunkt der invasiven Therapie in Frage zu stellen war. Das Schmerzkonzept wurde als für den Aufbau eines interdisziplinären Schmerzzentrums grundsätzlich geeignet beurteilt.

Laut dem Schmerzkonzept des Krankenhauses vom Juli 2009 sollen die Betten für Schmerztherapie zukünftig gemeinsam mit einer Spezialambulanz und der Tagesklinik die zentralen Elemente des interdisziplinären Schmerzzentrums bilden.

- 33.2** Der RH befürwortete die Initiative des Gesundheitsfonds Steiermark, die hohe Anzahl an invasiven Eingriffen in der Schmerztherapie auf ein der bestehenden Evidenz und den Leitlinien entsprechendes Ausmaß zurückzuführen. Er empfahl dem Gesundheitsfonds Steiermark, weiterhin die invasiven Wirbelsäulenverfahren am KH der Elisabethinen Graz zu beobachten.

Das vorliegende Schmerzkonzept enthielt grundsätzlich die Elemente zur Etablierung einer multimodalen Schmerztherapie. Der RH empfahl dem KH der Elisabethinen Graz, die Umsetzung des Konzepts zügig voranzutreiben.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des KH der Elisabethinen Graz werde das Schmerzkonzept unter Einbeziehung aller Beteiligten zügig weiterverfolgt werden.*

Der Gesundheitsfonds Steiermark teilte mit, dass im März 2011 erneut eine Belegungsanalyse in der Schmerzabteilung und eine Beurteilung des Umsetzungsstands des Schmerzkonzepts stattgefunden hätten. Hinsichtlich der Umsetzung des Schmerzkonzepts wäre eine positive Entwicklung feststellbar. Auffällig wäre jedoch die weiterhin bestehende große Anzahl an invasiven Wirbelsäulenverfahren. Es sei geplant, die aus der Belegungsanalyse hervorgehenden Empfehlungen gemeinsam mit dem KH der Elisabethinen Graz umzusetzen.

⁵² Die multimodale Schmerztherapie ist eine gleichzeitige, inhaltliche, zeitlich in der Vorgehensweise integrierte und konzeptionell abgestimmte Behandlung von Patienten mit chronifizierten Schmerzsyndromen.

33.4 Der RH nahm die Bemühungen des Gesundheitsfonds hinsichtlich der Umsetzung des multimodalen Therapiekonzepts und der Beobachtung der invasiven Wirbelsäulenverfahren am KH der Elisabethinen Graz positiv zur Kenntnis und bekräftigte die Notwendigkeit, diese konsequent weiterzuverfolgen.

LKH Bruck an der Mur
und LKH Leoben

34.1 (1) Für die LKH Bruck an der Mur und Leoben gab es eine gemeinsame Struktur- und Zielplanung, die eine neue Aufgabenteilung zwischen den beiden Krankenanstalten und neue Schwerpunkte in der medizinischen Versorgung festlegte. Diese Planung war auch Grundlage für den Zu- und Umbau des LKH Leoben (LKH Leoben 2020⁵³), der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Gange war.

Die gemeinsame Struktur- und Zielplanung sah im LKH Bruck an der Mur für den Planungshorizont 2010 13 tagesklinische Plätze und im LKH Leoben 24 tagesklinische Plätze vor. Weitere Detailplanungen zur tagesklinischen Versorgung lagen – auch im Zuge des Zu- und Umbaus des LKH Leoben – nicht vor.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand weder am LKH Bruck an der Mur noch am LKH Leoben eine eigene tagesklinische Einrichtung; es gab unterschiedliche, abteilungsspezifische Vorgehensweisen. Insgesamt rechnete das LKH Bruck an der Mur im Jahr 2009 rd. 100 tagesklinische Leistungen und das LKH Leoben insgesamt rd. 180 tagesklinische Leistungen ab.

Eine Auswertung der KAGes für das Jahr 2009 ergab für das LKH Bruck an der Mur ein Potenzial von rd. 2.300 Tagen (ca. acht tagesklinische Plätze) an tagesklinisch erbringbaren Leistungen, davon waren über 80 % Katarakt-Operationen. Für das LKH Leoben lag das Entlastungspotenzial bei rd. 400 Belagstagen.

34.2 Der RH stellte für die LKH Bruck an der Mur und Leoben eine äußerst geringe tagesklinische Leistungserbringung fest, die weit unter den Planwerten der gemeinsamen Struktur- und Zielplanung lag. Er vermisste weiters konkrete Detailplanungen für die Tagesklinik im Rahmen des Projekts LKH Leoben 2020. Aufgrund der höheren Wirtschaftlichkeit wären Überlegungen für eine an einem Standort gemeinsam betriebene, interdisziplinäre Tagesklinik anzustellen.

⁵³ mit einem Investitionsvolumen von rd. 179 Mill. EUR; siehe Beschluss Landtag Steiermark Nr. 705 vom 3. Juli 2007

Tageskliniken in der Steiermark

Der RH wiederholte seine Empfehlung gegenüber dem LKH Bruck an der Mur – insbesondere in Bezug auf die Augenabteilung – Maßnahmen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils zu ergreifen (siehe auch TZ 18).

- 34.3** *Laut Stellungnahme der KAGes sei die Diskrepanz zwischen dem Tagesklinikanteil der gemeinsamen Struktur- und Zielplanung (16 %) und dem tatsächlichen Anteil v.a. auf die ambulanten Chemotherapien (insbesondere LKH Leoben) zurückzuführen. Weiters sei in den Tagesklinikplätzen des LKH Leoben der Bedarf für die derzeit noch nicht bestehenden Abteilungen für Strahlentherapie und Psychiatrie enthalten.*

In den Grobplanungen des Zu- und Umbaus des LKH Leoben wäre sehr wohl die Einrichtung einer tagesklinischen Station berücksichtigt worden. Dringende Priorität bestehe derzeit jedoch für die bauliche Erneuerung von nicht-bettenführenden Funktionsbereichen (OP-, Labor- und Ambulanzbereiche). Die Adaptierung von Stationsbereichen sei erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen, weshalb die Detailplanung für die tagesklinische Station möglichst zeitnah zur Umsetzung erfolgen soll.

Überlegungen zur Umsetzbarkeit einer gemeinsamen interdisziplinären Tagesklinik würden im Rahmen der Konkretisierung des Krankenanstaltsverbunds Bruck an der Mur und Leoben angestellt werden.

- 34.4** Der RH vermisste Detailplanungen zur tagesklinischen Versorgung im Zuge des Zu- und Umbaus des LKH Leoben insofern, als Tagesklinikeinheiten i.d.R. im engen Konnex zum OP-Bereich stehen und häufig auch in dessen örtlichen Verbund platziert sind. Aufgrund der aktuellen Umbauphase der Funktionsbereiche – v.a. OP-Bereich – hielt er deshalb die Berücksichtigung der (zukünftigen) tagesklinischen Leistungserbringung für unbedingt erforderlich. Der RH hielt an seiner Kritik hinsichtlich fehlender Detailplanungen fest.

**Tagesklinische Leistungserbringung am Beispiel
des Landes Steiermark****Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen**

35 Zusammenfassend empfahl der RH:

BMG

(1) Der LKF-Tagesklinikcatalog wäre zu evaluieren und an die tatsächlichen Erfordernisse anzupassen. (TZ 6)

(2) Ausgewählte konservative Leistungen wären bei der Weiterentwicklung des Tagesklinikmodells – mit einer deutlichen Abgrenzung zu ambulanten Leistungen – zu berücksichtigen. (TZ 6)

(3) Die Anwendung des Modells zur Begründung von Null-Tagesfällen wäre im Rahmen der mittelfristigen Weiterentwicklung des LKF-Systems zu prüfen. (TZ 11)

(4) Die Einführung einer bundesweit einheitlichen, leistungsorientierten und sektorübergreifenden Finanzierung ambulanter Leistungen wäre zügig voranzutreiben. (TZ 10, 11)

Gesundheitsfonds Steiermark

(5) Ein steiermarkweites Gesamtkonzept für die tagesklinische Leistungserbringung mit vorrangig strukturellen Maßnahmen wäre zu erarbeiten. (TZ 13, 24)

(6) Das Genehmigungsverfahren für tagesklinische Leistungen wäre zu vereinfachen und neben einer Grundsatzgenehmigung auf (wesentliche) Änderungen des Versorgungsauftrags, des LKF-Tagesklinikcatalogs und der Leistungen der Krankenanstalten zu reduzieren. (TZ 12)

(7) Die invasiven Wirbelsäulenverfahren am Krankenhaus der Elisabethinen Graz wären zu beobachten. (TZ 33)

(8) Vom Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Graz wäre die tagesklinische Leistungserbringung in der gynäkologischen Abteilung einzufordern. (TZ 19)

(9) Das Projekt „präoperative Untersuchung“ wäre zügig voranzutreiben. (TZ 26)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(10) Auf eine bessere Verteilung der Ordinationszeiten im niedergelassenen Bereich im Tages- bzw. Wochenverlauf wäre hinzuwirken. (TZ 27)

BMG und Gesundheitsfonds Steiermark

(11) Eine Begründungspflicht für längere Belagsdauern bei Leistungen, die standardmäßig tagesklinisch erbracht werden können, sollte in Betracht gezogen werden. (TZ 11)

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.

(12) Ein KAGes-weites Gesamtkonzept für die tagesklinische Leistungserbringung mit vorrangig strukturellen Maßnahmen wäre in Abstimmung mit dem Regionalen Strukturplan Gesundheit Steiermark zu erarbeiten. Dieses Konzept sollte über alle Unternehmensebenen (inklusive Abteilungsleiter) umgesetzt werden. (TZ 14, 24)

(13) Die Einhaltung der Zielvereinbarungen mit den Anstaltsleitungen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils wäre laufend zu evaluieren, um rechtzeitig auf Abweichungen reagieren zu können. (TZ 21)

(14) Für die Einhaltung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ wäre im LKH Fürstenfeld in Bezug auf die Chemotherapien Sorge zu tragen. (TZ 8)

(15) In der neu zu verhandelnden Vereinbarung über Sondergebühren bei tagesklinischen Leistungen wäre von der 24-Stunden-Definition abzusehen und eine Anpassung an das LKF-Tagesklinikmodell vorzunehmen sowie deren Anwendungsbereich auch für weitere Fachbereiche (z.B. entsprechend dem LKF-Tagesklinikatalog) zu öffnen. (TZ 20)

(16) Die tagesklinische Versorgung in der Allgemein-, der Unfallchirurgie und Orthopädie wäre zu forcieren. (TZ 17)

(17) Die aus der tagesklinischen Praxis in Fürstenfeld gewonnenen Erkenntnisse (z.B. das Prozessmodell zur präoperativen Phase) wären für weitere Projekte zu nutzen. (TZ 25, 29)

(18) Die begonnene Standardisierung zur Patientenaufklärung wäre weiter fortzusetzen. (TZ 25)

(19) Die Standardisierung der Patientenabklärung sollte vorange-
trieben werden. (TZ 26)

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. und Gesund-
heitsfonds Steiermark

(20) Die Weiterentwicklung der Projektinitiative des LKH Graz West
wäre voranzutreiben. (TZ 14)

Gesundheitsfonds Steiermark, Krankenhaus der Elisabethinen GmbH
und Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H.

(21) Es wäre an der Ausweitung der tagesklinischen Leistungen zu
arbeiten. (TZ 22)

Landeskrankenhaus – Universitätsklinikum Graz

(22) Das Projekt zur Forcierung der tagesklinischen Leistungserbrin-
gung am Universitätsklinikum wäre zügig voranzutreiben. (TZ 30)

(23) Die Organisationsabläufe in den interdisziplinären Tageskli-
niken Chirurgie und Innere Medizin wären rechtzeitig festzulegen.
Die interdisziplinären Tageskliniken wären zu evaluieren, die Orga-
nisationsabläufe den Ergebnissen entsprechend zu adaptieren und
die Kapazitäten – sowohl im Bereich der Tagesklinik als auch bei
der Normalpflege – allenfalls anzupassen. (TZ 31)

(24) Die Tagesklinik an der Universitäts–Augenklinik wäre auch
sanitätsbehördlich genehmigen zu lassen. (TZ 30)

(25) Es wären Maßnahmen zu setzen, um das Tagesklinikpotenzial
an der Universitäts–Augenklinik zu heben. (TZ 18)

Landeskrankenhaus Bruck an der Mur

(26) Es wären Maßnahmen zur Erhöhung des Tagesklinikanteils an
der Augenabteilung – insbesondere bei Katarakt–Operationen – zu
ergreifen. (TZ 18, 34)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(27) Es wären organisatorische Maßnahmen (z.B. Präanästhesieambulanz) zu ergreifen, um die medizinische Aufklärung der Patienten an der Augenabteilung zeitlich vorzuverlegen. (TZ 25)

Landeskrankenhaus Bruck an der Mur und Landeskrankenhaus Leoben

(28) Es wären Überlegungen für eine an einem Standort gemeinsam betriebene, interdisziplinäre Tagesklinik anzustellen. (TZ 34)

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H., Landeskrankenhaus – Universitätsklinikum Graz, Landeskrankenhaus Deutschlandsberg und Landeskrankenhaus Leoben

(29) Die tagesklinische Leistungserbringung in den jeweiligen gynäkologischen Abteilungen wäre voranzutreiben. (TZ 19)

Krankenhaus der Elisabethinen GmbH

(30) Die tagesklinische Leistungserbringung wäre in den Abteilungen für Chirurgie sowie Hals-, Nasen- und Ohren-Heilkunde weiter voranzutreiben. (TZ 32)

(31) Für die tagesklinischen Abläufe wären im Sinne eines Qualitätsmanagements eigene Checklisten zu erarbeiten. (TZ 32)

(32) Die Umsetzung des interdisziplinären Schmerzkonzepts wäre zügig voranzutreiben. (TZ 33)

(33) Endoskopische Untersuchungen wären – wenn medizinisch möglich – ambulant zu erbringen. (TZ 32)

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmung

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blaudruck**





ANHANG
Entscheidungsträger

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H

Aufsichtsrat

Vorsitzender Thomas JOZSEFFI
(19. Dezember 2005 bis 5. Dezember 2010)

Dr. Peter RIEDLER
(seit 13. Dezember 2010)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Anton FISCHER-FELGITSCH
(19. Dezember 2005 bis 30. September 2007)

Dr. Karin SCHAUPP
(23. Oktober 2007 bis 5. Dezember 2010)

Thomas JOZSEFFI
(seit 13. Dezember 2010)

Vorstand

Ernst HECKE
(1. April 2004 bis 31. März 2008)

Dipl.-Ing. Christian KEHRER
(1. April 2004 bis 31. März 2008)

Univ.-Prof. Dr. Michael HÖLLWARTH
(1. April 2008 bis 8. Mai 2008)

Dipl.-Ing. Dr. Werner LEODOLTER
(seit 1. April 2008)

Dipl.-KHBW Ernst FARTEK, MBA
(seit 1. April 2008)

Univ.-Prof. Dr. Petra KOHLBERGER, MSc
(seit 2. Februar 2009)





Bericht des Rechnungshofes

IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice



Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	200
Abkürzungsverzeichnis _____	201

BMASK
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz**
IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice

KURZFASSUNG _____	203
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	207
Rahmenbedingungen _____	208
Neuausschreibung der IT-Dienstleistungen _____	211
Transition _____	213
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	221

Tabellen



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	IT-Kosten des AMS _____	210
Tabelle 2:	Ausgaben für externe Dienstleistungen betreffend Unterstützung des Vergabeverfahrens „Neuaus- schreibung AMS IT-Unterstützung“ _____	212

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AMS	Arbeitsmarktservice
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
IT	Informationstechnologie
Mill.	Million(en)
PC	Personalcomputer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SV	Sozialversicherung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice

Das Arbeitsmarktservice traf bei der Neuausschreibung seiner IT-Dienstleistungen keine ausreichenden Vorkehrungen, um die Risiken eines Übergangs der IT-Dienstleistung auf einen allfällig neuen IT-Dienstleister bestmöglich zu minimieren. Die Gestaltung dieses Übergangs gab das Arbeitsmarktservice nicht im Einzelnen vor. Es bestand keine konkrete Vereinbarung zwischen dem Arbeitsmarktservice und dem bisherigen IT-Dienstleister, neben dem laufenden Betrieb einen Übergang zu einem neuen IT-Dienstleister zu unterstützen.

Um einen Ausfall oder eine anhaltende Störung des IT-Betriebs in den rd. 100 regionalen Geschäftsstellen zu vermeiden, beabsichtigte das Arbeitsmarktservice die Verträge mit dem bisherigen IT-Dienstleister erst zu kündigen, wenn der Übergang vom bisherigen zum neuen IT-Dienstleister abgeschlossen ist.

Für externe Dienstleistungen zur Planung und Durchführung des Vergabeverfahrens gab das Arbeitsmarktservice bis Ende 2010 rd. 3,82 Mill. EUR aus.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der RH überprüfte die „Neuausschreibung IT-Unterstützung“ des Arbeitsmarktservice (AMS) mit dem Ziel zu beurteilen, ob diese für den Übergang auf einen allfällig neuen IT-Dienstleister alle Vorkehrungen beinhaltete, um einen alle Ansprüche der Kunden sichernden Betrieb zu gewährleisten. (TZ 1)

Rahmenbedingungen

Aufgaben und Organisation des AMS

Das AMS hat im Wesentlichen die Aufgabe, Arbeitskräfte zu vermitteln, für eine allfällige Umschulung und Weiterbildung zu sorgen und die Existenz der Arbeitslosen zu sichern. Diese Aufgaben

Kurzfassung

erfüllten die Bundesgeschäftsstelle, neun Landesgeschäftsstellen und rd. 100 regionale Geschäftsstellen. (TZ 2)

Zur Unterstützung bei der Erfüllung seiner Aufgaben verfügte das AMS über ein zentrales IT-System, das alle Organisationseinheiten mit rd. 90 Applikationen flächendeckend versorgte. Die Mitarbeiter im AMS bearbeiteten 2010 bspw. 1.231.019 Anträge auf Sozialversicherungsleistungen, genehmigten 550.351 Beihilfen und erstellten 240.072 Betreuungspläne von arbeit- und lehrstellensuchenden Personen. Im Hinblick auf die große Anzahl der IT-unterstützt bearbeiteten Geschäftsfälle war der IT-Betriebssicherheit des AMS besondere Bedeutung beizumessen. (TZ 2)

Vertragsgestaltung der IT-Leistungen

Das AMS Österreich bezog nahezu die gesamte IT-Unterstützung für die Bereiche IT-Infrastruktur, Betrieb, Betreuung, Schulung, Wartung und Entwicklung von einem externen IT-Dienstleister als Generalunternehmer aufgrund eines Werkvertrags aus dem Jahr 1994 sowie einzelner ergänzender Vereinbarungen. (TZ 3)

Kosten der IT

Die Gesamtkosten für den Betrieb der IT des AMS betragen im Jahr 2010 rd. 60,52 Mill. EUR; diese setzten sich aus internen Personalkosten des AMS (2,79 Mill. EUR) sowie Kosten für erbrachte IT-Dienstleistungen (57,73 Mill. EUR) zusammen. Der Großteil der Kosten für erbrachte IT-Dienstleistungen – etwa 87 % – entfiel auf den bisherigen Generalunternehmer. Für rd. 50 % der zu erbringenden Dienstleistungen vereinbarte das AMS mit dem Generalunternehmer eine pauschale Kostenverrechnung. Eine Zuordnung von Kosten zu Einzelleistungen erfolgte nicht. Ein umfassendes Kostencontrolling fehlte. (TZ 5)

Neuausschreibung der IT-Dienstleistungen

Voraussetzungen

Bereits im Bericht Reihe Bund 2002/4 hatte der RH eine Neuausschreibung der IT-Leistungen empfohlen, um zu überprüfen, ob der seit 1994 veränderten Markt- und Preissituation Rechnung getragen wurde und dadurch ein wirtschaftlicheres Ergebnis zu erreichen wäre. Ende 2006 beschloss der Verwaltungsrat des AMS, eine Neuausschreibung der AMS IT-Unterstützung. Ende 2008 leitete der

Vorstand des AMS das Vergabeverfahren zur Neuausschreibung in Form eines Verhandlungsverfahrens mit öffentlicher Bekanntmachung ein. (TZ 6, 8)

Kosten der Ausschreibung

Für die Planung und die Durchführung dieses Vergabeverfahrens bediente sich das AMS externer Unterstützung. Zwischen 1. Jänner 2007 und 31. Dezember 2010 beliefen sich die Kosten hierfür auf rd. 3,82 Mill. EUR. Die darin enthaltenen Dienstleistungsaufträge für die allgemeine rechtliche Unterstützung sowie die rechtliche Unterstützung im Vergabeverfahren (insgesamt rd. 1,60 Mill. EUR) vergab das AMS ohne öffentliches Vergabeverfahren. Somit konnte das AMS die Angemessenheit der dafür verrechneten Preise nicht beurteilen. (TZ 7)

Transition

Vorgaben des AMS

Die Übernahme der IT-Applikationen von den IT-Anlagen des bisherigen IT-Dienstleisters auf die IT-Anlagen eines allfällig künftigen Auftragnehmers sowie die Übernahme der weiteren IT-Dienstleistungen (bspw. Betreuung, Schulung, Wartung und Entwicklung) wird als Transition bezeichnet. Sollte es während der Transition zu einem Ausfall oder anhaltender Störung des IT-Betriebs kommen, würde das für das AMS bzw. für die Kunden bedeuten, dass bspw. eine IT-unterstützte Vermittlung von Arbeitslosen nicht möglich wäre oder Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz nicht bzw. nicht rechtzeitig ausbezahlt werden könnten. (TZ 9)

Das AMS gab den Prozess der Transition nicht im Einzelnen vor. Der künftige Auftragnehmer hatte zehn Wochen nach Zuschlagserteilung auf Grundlage seines Grobkonzepts in Abstimmung mit dem AMS und dem bisherigen IT-Dienstleister ein Feinkonzept für die operative Durchführung der Transition zu entwickeln. Die detaillierte organisatorische und technische Abstimmung zwischen bisherigem und neuem IT-Dienstleister erst im Feinkonzept vorzunehmen, war risikoreich. (TZ 9, 10)

Für den bisherigen IT-Dienstleister beinhalteten die bestehenden Verträge keine einzeln konkretisierte Festlegung, welche Pflichten der bisherige IT-Dienstleister hatte, den Übergang zu einem neuen IT-Dienstleister neben dem laufenden Betrieb zu unterstützen. Vertragliche Mitwirkungspflichten bestanden erst nach Kündigung der

Kurzfassung

Dienstleistungen. Um den laufenden Betrieb während der Transition sicherzustellen, beabsichtigte das AMS, die bestehenden Verträge mit dem bisherigen IT-Dienstleister erst dann zu kündigen, wenn die Überleitung der konkreten Dienstleistung an den künftigen IT-Dienstleister abgeschlossen ist. (TZ 4, 10, 12, 14)

Das AMS hatte eine unabhängige technische Überprüfung der Transitionskonzepte auf Risikominimierung und Machbarkeit nicht in Erwägung gezogen. (TZ 9)

Leistungsparameter

Eine Statistik über die Verfügbarkeit jeder einzelnen Applikation am Arbeitsplatz fehlte. Die Anforderungen für solche Abnahmekriterien an den künftigen IT-Dienstleister konnten daher nicht aus vorhandenen Erfahrungswerten abgeleitet werden. (TZ 13)

Risikofaktoren

Der bisherige IT-Dienstleister hatte auch während der Kündigungsfrist seine Leistungen weiterhin bereitzustellen. Das AMS hatte die IT-Dienstleistungen zwischen Kündigung und Ende der Kündigungsfrist sowohl an den neuen als auch an den bisherigen IT-Dienstleister zu bezahlen. (TZ 12)

Als zentralen Punkt für die IT-Betriebssicherheit wertete das AMS den Einsatz von eingearbeitetem, sachkundigem IT-Personal. Vertragliche Vereinbarungen mit dem bisherigen IT-Dienstleister, die den erforderlichen Know-how-Transfer konkret sicherstellen sollten, fehlten. (TZ 15)

Die Beurteilung, ob ein Betriebsübergang nach dem Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz vorliegt, kann erst nach der Ausgestaltung der Transition bzw. nach Vorliegen des Transition-Grob- bzw. Feinkonzepts beurteilt werden. Dieses Gesetz sieht im Falle eines Betriebsübergangs vor, dass ein neuer Inhaber eines Betriebs oder Betriebsteils als Arbeitgeber mit allen Rechten und Pflichten in die bestehenden Arbeitsverhältnisse zwingend eintritt. (TZ 16)

IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice

Kenndaten zur IT des AMS	
Unterstützung durch Einsatz der IT in folgenden ausgewählten Bereichen:	
Leistungen 2010	Anzahl
bearbeitete Anträge SV-Leistungen	1.231.019
erledigte Anträge	876.514
davon Altersteilzeitgeld	6.550
davon Arbeitslosengeld	601.288
davon Notstandshilfe	219.043
davon Pensionsvorschuss	36.790
davon Übergangsgeld	2.244
davon Weiterbildungsgeld	10.597
Genehmigung von Beihilfen	550.351
Betreuungspläne von arbeit- und lehrstellensuchenden Personen	240.072

Quelle: AMS

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von November 2010 bis Jänner 2011 die Gebarung des AMS mit dem Ziel zu beurteilen, ob das AMS bei der „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“ für den Übergang auf einen allfälligen neuen IT-Dienstleister (Transition) alle Vorkehrungen traf, um einen sämtliche Ansprüche der Kunden sichernden Betrieb zu gewährleisten. Die Überprüfung bezog sich daher auf die in der Ausschreibung für die Transition enthaltenen Planungen, Vorgaben und Konzepte.

Nicht Gegenstand der Überprüfung war das Vergabeverfahren, das während der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen war.

Zu dem im Mai 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das AMS im Juni 2011 Stellung. Das BMASK teilte im Juli 2011 mit, keine gesonderte Stellungnahme abgeben zu wollen und verwies auf die Stellungnahme des AMS. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2011.

Das AMS wies darauf hin, dass die Erhebungen des RH aufgrund der Überprüfungsverfahren beim Bundesvergabeamt zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt und mit unangenehmer begleitender Medienberichterstattung begonnen worden wären.

Der RH betonte, dass er in Hinblick auf die Gebarungsrelevanz und die Tragweite für die Aufgabenerbringung des AMS die abgeschlossenen Projektstadien, insbesondere die Vorkehrungen des AMS für

einen allfälligen sicheren Übergang auf eine neuen IT-Dienstleister, geprüft habe. Das laufende Vergabeverfahren war nicht Gegenstand der Überprüfung.

Rahmenbedingungen

Aufgaben und Organisation des AMS

2.1 Die wichtigsten Aufgaben des AMS waren

- eine möglichst wirtschaftliche und treffsichere Arbeitskräftevermittlung,
- Umschulungen,
- Weiterbildung sowie
- die wirtschaftliche Existenzsicherung von Arbeitslosen.

Das AMS war in eine Bundes-, neun Landes- und rd. 100 Regionalorganisationen gegliedert.

Zur Unterstützung seiner Aufgaben verfügte das AMS über eine zentrale IT-Ausstattung mit rd. 90 IT-Applikationen, die alle Bereiche flächendeckend österreichweit versorgte.

Die IT-Leistungen im AMS bestanden aus den drei Prozessgruppen interne Managementprozesse, interne Supportprozesse und Kernprozesse (für die Kunden des AMS). Die Kernprozesse beinhalteten die Aufgabenstellungen Arbeitskräfte unterstützen, Unternehmen unterstützen und arbeitsmarktpolitische Partner informieren.

In den Geschäftsstellen des AMS waren ca. 6.000 PC, 5.900 Drucker sowie 800 Notebooks im Einsatz. Die Mitarbeiter des AMS bearbeiteten 2010 IT-unterstützt bspw. 1.231.019 Sozialversicherungsanträge, genehmigten 550.351 Beihilfen und erstellten 240.072 Betreuungspläne von arbeit- und lehrstellensuchenden Personen.

2.2 Im Hinblick auf die große Anzahl der IT-unterstützt bearbeiteten Geschäftsfälle war der IT-Betriebssicherheit des AMS besondere Bedeutung beizumessen.

Vertragsgestaltung der IT-Leistungen

3 (1) Das AMS bezog nahezu die gesamte IT-Unterstützung¹ für die Bereiche IT-Infrastruktur, Betrieb, Betreuung, Schulung, Wartung und Entwicklung von einem externen IT-Dienstleister. Grundlage dafür war ein – im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung abgeschlossener –

¹ Dienstleistungen für das IT-Netzwerk führten andere, unmittelbar vom AMS beauftragte IT-Dienstleister durch.

Werkvertrag mit einem Generalunternehmer aus dem Jahr 1994. Der Generalunternehmer übertrug 2003 die tatsächliche Leistungserbringung an eine Tochtergesellschaft als Bevollmächtigte, welche ihrerseits mehrere Subunternehmer einsetzte.

(2) Durch zwei Zusatzvereinbarungen (1999 und 2004) und eine ergänzende Vereinbarung zu den Rechenzentrumsdienstleistungen (2007) konnten die bestehenden vertraglichen Grundlagen nur punktuell an aktuelle technische und wirtschaftliche Verhältnisse angepasst werden. Weitergehende Vertragsänderungen hätten einer Neuausschreibung bedurft.

Kündigungsmöglichkeiten

- 4.1 Das AMS konnte einzelne Leistungsbereiche beim bisherigen IT-Dienstleister unter Einhaltung einer sechsmonatigen Kündigungsfrist² jeweils zu Quartalsende kündigen.

Dieser war jedoch verpflichtet, seine Leistungen auch während der Kündigungsfrist weiterhin bereitzustellen, wenn der IT-Betrieb von einem allfällig neuen Auftragnehmer übernommen wird. Unterstützungsleistungen wie bspw. die Bereitstellung von Netzwerkkomponenten sowie die System-Datenbankkonfigurationen waren gegen marktübliches Entgelt zu erbringen. In der Vertragsergänzung 2004 verpflichteten sich das AMS und der bisherige IT-Dienstleister „für den Fall der Kündigung, gemeinsam mit dem künftigen IT-Dienstleister festzulegen, welche Leistungen der bisherige IT-Dienstleister nach Vertragsbeendigung für einen Zeitraum von höchstens zwölf Monaten gegen marktübliches Entgelt zu erbringen hat“.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass vor der Kündigung keine konkrete Vereinbarung zwischen dem AMS und dem bisherigen IT-Dienstleister bestand, welche Pflichten der bisherige IT-Dienstleister hatte, den Übergang zu einem neuen IT-Dienstleister neben dem laufenden Betrieb zu unterstützen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des AMS sei die technische Leistungsfähigkeit der Bieter im Vergabeverfahren überprüft worden. Einem Bieter, der nicht über das nötige Know-how verfügt hätte, hätte der Zuschlag nicht erteilt werden dürfen.*
- 4.4 Der RH hätte es für zweckmäßig erachtet, wenn es in Hinblick auf die Tragweite dieses Projekts für die Aufgabenerbringung des AMS eine konkrete Klarstellung der Pflichten des bisherigen IT-Dienstleisters

² gemäß Werkvertrag von 1994 sowie den ergänzenden Verträgen

Rahmenbedingungen

beim Übergang auf einen neuen IT-Dienstleister gegeben hätte. Die Notwendigkeit eines Know-how-Transfers vom bisherigen IT-Dienstleister auf einen allfälligen neuen IT-Dienstleister sowie von Unterstützungsleistungen bei der Transition war nicht auszuschließen. Außerdem wies der RH darauf hin, dass das AMS selbst in seiner Risikoanalyse den Verlust von kritischem Wissen beim bisherigen Dienstleister als Risiko erkannte (siehe TZ 15).

Kosten der IT

- 5.1** Die Kosten für den Betrieb der IT des AMS setzten sich aus den Ausgaben für die extern erbrachten IT-Dienstleistungen sowie den Personalkosten der im IT-Bereich tätigen Mitarbeiter des AMS zusammen.

Tabelle 1: IT-Kosten des AMS			
	2008	2009	2010¹
	in Mill. EUR ²		
Ausgaben für externe IT-Dienstleistungen	52,23	59,51	57,73
IT-Personalkosten im AMS	2,37	2,45	2,79
IT-Gesamtkosten	54,60	61,96	60,52

¹ vorläufige Zahlen vor Rechnungsabschluss

² rundungsbedingte Abweichungen möglich

Quelle: AMS

Ein Großteil der Ausgaben für die extern erbrachten IT-Dienstleistungen – das waren durchschnittlich 87 % – entfiel auf den bisherigen Generalunternehmer. Dessen Leistungen untergliederten sich in jene für Rechenzentrum und zentrale Dienstleistungen, Customer Services, Betriebsdienstleistungen sowie zusätzliche Dienstleistungen. Die Ausgaben für die Bereiche Rechenzentrum und zentrale Dienstleistungen sowie das Customer Service beinhalteten rd. 50 % der Ausgaben an den bisherigen Generalunternehmer; diese Leistungen wurden pauschaliert verrechnet. Eine Zuordnung von Kosten zu Einzelleistungen erfolgte nicht. Ein umfassendes Kostencontrolling fehlte.

- 5.2** Der RH empfahl, in Hinkunft den IT-Betrieb und insbesondere den Rechenzentrumsbetrieb nach Leistungsparametern, die messbar und nutzerrelevant sind, zu verrechnen. Weiters sollte ein umfassendes Kostencontrolling eingerichtet werden, um die Kosten der IT den einzelnen IT-Leistungen zuordnen und daher auch steuern zu können.

IT-Betriebssicherheit im Arbeitsmarktservice

- 5.3** *Das AMS wies darauf hin, dass die Ausschreibungsbedingungen für den neuen Dienstleister die geforderten Parameter zum Controlling der einzelnen Leistungsbereiche beinhaltet hätten. Der Forderung des RH, den Rechenzentrumsbetrieb messbarer und nutzenrelevanter zu gestalten, werde durch ein zweiphasiges Projekt zur Ermittlung eines Preismodells Rechnung getragen.*

Neuausschreibung der IT-Dienstleistungen**Voraussetzungen**

- 6.1** Die Zahlungen des AMS an den Generalunternehmer gründeten sich auf die 1994 vereinbarten Pauschalpreise sowie Stundensätze für zusätzliche Leistungen (bspw. Neuentwicklung, Schulung, Projektmanagement), welche periodisch gemäß einem Index erhöht wurden.

Bereits im Bericht Reihe Bund 2002/4 hatte der RH empfohlen zu überprüfen, ob eine Ausschreibung der IT-Leistungen der seit 1994 veränderten Markt- und Preissituation Rechnung tragen und ein wirtschaftlicheres Ergebnis bieten könnte. Nach einem Beschluss des Verwaltungsrates Ende 2006 leitete das AMS ein Ausschreibungsverfahren „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“ ein.

- 6.2** Nach Ansicht des RH war die Neuausschreibung erforderlich, weil die bestehenden vertraglichen Grundlagen aus dem Jahr 1994 die technische Weiterentwicklung und die dazugehörigen Kostenmodelle nicht mehr ausreichend abdecken konnten.

Kosten der Ausschreibung

- 7.1** Für die Planung und Durchführung des Vergabeverfahrens „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“ bediente sich das AMS externer Unterstützung. Diese betraf das Projektmanagement, das Projektcontrolling, die allgemeine rechtliche Unterstützung sowie die rechtliche Unterstützung im Rahmen des Vergabeverfahrens. Zusätzlich holte das AMS Fachgutachten ein. Die Ausgaben für die externen Dienstleistungen zum Vergabeverfahren „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“ betrugen vom 1. Jänner 2007 bis zum 31. Dezember 2010 insgesamt rd. 3,82 Mill. EUR und teilten sich wie folgt auf:

Neuausschreibung der IT-Dienstleistungen

Tabelle 2: Ausgaben für externe Dienstleistungen betreffend Unterstützung des Vergabeverfahrens „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“					
	2007	2008	2009	2010	2007 bis 2010
	in 1.000 EUR ¹				
Projektmanagement	199	576	533	379	1.687
Projektcontrolling	62	126	181	99	468
allgemeine rechtliche Unterstützung	6	111	343	185	645
rechtliche Unterstützung im Vergabeverfahren	73	121	436	322	952
sonstige Leistungen (z.B. Gutachten)	4	5	–	56	65
Gesamtausgaben	344	939	1.493	1.041	3.817

¹ rundungsbedingte Abweichungen möglich

Quelle: AMS

Für die Beauftragungen der Dienstleistungen Projektmanagement und Projektcontrolling führte das AMS öffentliche Vergabeverfahren durch. Zu den Dienstleistungen für die allgemeine rechtliche Unterstützung sowie für die rechtliche Unterstützung des Vergabeverfahrens hinsichtlich der „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“ fanden hingegen – trotz des in der Tabelle beschriebenen finanziellen Umfangs – keine öffentlichen Vergabeverfahren statt.

7.2 Der RH kritisierte, dass die Angemessenheit der verrechneten Preise aufgrund des nicht öffentlichen Vergabeverfahrens für die rechtlichen Unterstützungsleistungen nicht nachvollzogen werden konnte. Er empfahl daher dem AMS, künftig das Vergabeverfahren betreffend alle externen IT-Dienstleister so zu wählen, dass die Angemessenheit der Preise beurteilbar ist.

7.3 *Das AMS wies darauf hin, dass die vergaberechtliche und vertragsrechtliche Beratung aufgrund der spezifischen Anforderungen direkt vergeben worden sei.*

7.4 Das AMS hatte durch die direkte Vergabe das einer Ausschreibung innewohnende Potenzial nicht genutzt, die wirtschaftlichste Lösung zu finden. Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, Vergabeverfahren so zu wählen, dass die Angemessenheit der Preise beurteilbar ist, damit die wirtschaftlichste Lösung gewählt wird.

8 Nachdem der Verwaltungsrat des AMS Ende 2006 beschlossen hatte, die gesamte IT-Unterstützung neu auszuschreiben, erfolgte die erste öffentliche Ausschreibung im Vergabeverfahren Mitte 2008. Dieses Vergabeverfahren wurde widerrufen, weil nach Ausscheiden von Teilnahmeanträgen mangels Eignung nur ein Bewerber für die Anbotslegung verblieben wäre.

Ende 2008 leitete das AMS ein weiteres Verhandlungsverfahren mit öffentlicher Bekanntmachung zur „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“ ein. Die Ausschreibungsbedingungen wiesen darauf hin, dass durch die Neuausschreibung die Kosten optimiert und neue Anwendungsbereiche der IT, neue Technologien und offene Standards berücksichtigt werden sollten.

Nach der seit 2007 gültigen Geschäfts- und Personaleinteilung war der Vorstand als Kollegialorgan für die IT-Ausstattung des AMS und somit auch für die Durchführung des Vergabeverfahrens verantwortlich.

Transition

Vorgaben des AMS

9.1 (1) Im Rahmen der Ausschreibung war zu berücksichtigen, dass bei der Neuvergabe der IT-Leistungen ein anderer IT-Dienstleister als der bisherige den Zuschlag erhalten könne. Die Übernahme der IT-Applikationen von den IT-Anlagen des bisherigen IT-Dienstleisters auf die IT-Anlagen des künftigen Auftragnehmers sowie die Übernahme der weiteren IT-Dienstleistungen (bspw. Betreuung, Schulung, Wartung und Entwicklung) wird als Transition³ bezeichnet.

In den Ausschreibungsunterlagen wies das AMS darauf hin, dass die Stabilität des laufenden IT-Betriebs höchste Priorität hatte. Der künftige Auftragnehmer habe daher im Rahmen des Transitionsprojekts dafür Sorge zu tragen, dass durch die Übernahme der IT-Dienstleistungen die Geschäftstätigkeit des AMS nicht beeinträchtigt werde.

(2) Im Rahmen der Angebote hatten die Bieter ein Grobkonzept der Transition vorzulegen. Die Ausschreibungsunterlagen enthielten dazu allgemeine Vorgaben. Sie legten fest, dass das Grobkonzept u.a. Pläne für die Transition hinsichtlich der Kosten, der Ressourcen und der erforderlichen Zeit sowie ein Risikomanagement zu enthalten hätte. Die Bieter hatten weiters die Aufgaben eines Transitionsmanagers darzulegen.

³ Als Transition wurden im AMS weiters jene Vorhaben und Prozesse bezeichnet, durch welche der künftige Auftragnehmer die IT-Leistungen von den bisherigen IT-Dienstleistern in den IT-Betrieb übernehmen soll.

Transition

Das AMS hatte eine unabhängige technische Überprüfung der Transitionskonzepte auf Risikominimierung und Machbarkeit nicht in Erwägung gezogen.

- 9.2** Der RH kritisierte, dass das AMS den Prozess der Transition nicht im Einzelnen vorgab. Er empfahl, das Grobkonzept mit dem späteren Feinkonzept einer unabhängigen technischen Überprüfung auf Risikominimierung und Machbarkeit zu unterziehen.
- 9.3** *Das AMS gab in seiner Stellungnahme an, sämtliche in seinen Möglichkeiten stehende Maßnahmen und Vorkehrungen getroffen zu haben, um die Transitionsrisiken zu erkennen, zu bewerten und entsprechend zu behandeln. Der neue Dienstleister habe die Gewähr für die funktionsgerechte Übernahme der bestehenden Systeme übernommen. Bei konkreten Hinweisen auf bisher nicht erkannte Risiken könne ein externer Gutachter herangezogen werden.*
- 9.4** Der RH hielt die unabhängige technische Überprüfung nach der Erstellung des Feinkonzepts für zweckmäßig. Dies wäre in jenem Projektstadium, in welchem – nach Abschluss der Vergabe – alle Einzelheiten der Transition vorliegen sollten. Die Aufgabe dieses externen Gutachters bestünde u.a. darin Risiken aufzuzeigen, für die das AMS keine konkreten Hinweise erkannte.

Feinkonzept

- 10.1** Gemäß den Ausschreibungsunterlagen hatte der Auftragnehmer zehn Wochen nach Zuschlagserteilung auf Grundlage seines Grobkonzepts – in Abstimmung mit dem AMS und dem bisherigen IT-Dienstleister – ein Feinkonzept für die Transition zu entwickeln. In diesem war der Vorgang der Übernahme aller IT-Dienstleistungen zu planen und operativ festzulegen. Für die Umsetzungsphase hatte das AMS ausführliche Berichts- und Genehmigungspflichten ausbedungen.

Im Feinkonzept der Transition hatte der Auftragnehmer insbesondere auch die Mitwirkungsleistungen des bisherigen IT-Dienstleisters darzulegen. In der bestehenden Vereinbarung zwischen dem AMS und dem bisherigen IT-Dienstleister fehlte eine konkrete Festlegung, welche Pflichten der bisherige IT-Dienstleister hatte, den Übergang zu einem neuen IT-Dienstleister zu unterstützen. Eine generelle Vereinbarung mit dem bisherigen IT-Dienstleister zur Unterstützung des neuen IT-Dienstleisters bestand erst für den Zeitraum nach der Kündigung.

- 10.2** Der RH hielt es für risikoreich, die detaillierte organisatorische und technische Abstimmung zwischen bisherigem und neuem IT-Dienstleister erst im Feinkonzept vorzunehmen, ohne dass der bisherige Vertrag

eine konkrete Festlegung zwischen AMS und bisherigem IT-Dienstleister betreffend die Unterstützung des IT-Übergangs beinhaltete.

Festlegung von Meilensteinen

11.1 Hinsichtlich der zeitlichen Durchführung der Transition legten die Ausschreibungsunterlagen Meilensteine fest. Zu bestimmten Zeitpunkten („Change of Control“) sollte in einzelnen Leistungsbereichen der Übergang der Gesamtverantwortung vom bisherigen IT-Dienstleister zum neuen IT-Dienstleister abgeschlossen werden. Ab diesem Zeitpunkt waren die neuen für diesen Bereich gültigen Leistungsvereinbarungen verbindlich und eine „End-to-End-Betriebsverantwortung“ des neuen IT-Dienstleisters gegeben:

Der 1. Meilenstein („Change of Control“) war spätestens vier Monate nach Zuschlagserteilung vorgesehen und betraf die Steuerung und Koordination aller IT-Dienstleistungen, das Vertragsmanagement, das Programm- und Projektmanagement sowie das Programm- und Projekt-Portfoliomanagement.

Zum Zeitpunkt des 2. Meilensteins – spätestens acht Monate nach Zuschlagserteilung – hatte der neue IT-Dienstleister die Gesamtverantwortung für den Service Desk, die Bereitstellung und Betriebsführung des Rechenzentrums, die Bereitstellung und Betriebsführung des Netzwerks sowie für das Monitoring der Arbeitsplatzausstattung und -betreuung zu übernehmen.

Der 3. Meilenstein – spätestens elf Monate nach Zuschlagserteilung – betraf die Beschaffung bzw. Entwicklung sowie die Wartung von Anwendungen und die Schulung sowie das Rollout der Arbeitsplatzausstattung und -betreuung.

Der 4. Meilenstein sah spätestens zwölf Monate nach Zuschlagserteilung die Gesamtabnahme des Systems vor.

Bei Überschreiten der zeitlich determinierten Meilensteine waren in den Ausschreibungsunterlagen entsprechende Pönaleforderungen vorgesehen.

11.2 Der RH erachtete die Gliederung der zeitlichen Durchführung der Transition mit Meilensteinen und die zugehörigen Pönaleforderungen als zweckmäßig.

Transition

Tatsächlicher Leistungsübergang

- 12.1** Um einen Ausfall oder eine anhaltende Störung des IT-Betriebs, die massive negative Auswirkungen auf die IT-unterstützte Vermittlung von Arbeitslosen und auf die Auszahlung von Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz hätten, zu verhindern und den laufenden Betrieb sicherzustellen, beabsichtigte das AMS, die bestehenden Verträge erst dann zu kündigen, wenn der Übergang der IT-Dienstleistung auf den neuen IT-Dienstleister abgeschlossen ist.

Mit dem Übergang der Gesamtverantwortung einzelner Leistungsbe-
reiche auf den neuen IT-Dienstleister hatte das AMS die übernom-
menen IT-Leistungen dem neuen IT-Dienstleister zu bezahlen. Für
maximal neun Monate (zwischen Kündigung und Ende der Kündi-
gungsfrist) hatte das AMS die IT-Dienstleistungen sowohl an den neuen
IT-Dienstleister als auch an den bisherigen Dienstleister⁴ zu bezahlen.

- 12.2** Der RH regte an, im Rahmen der Erstellung des Feinkonzepts mit dem
bisherigen IT-Dienstleister Verhandlungen hinsichtlich einer Reduzie-
rung der Zahlungen während der Kündigungsfrist zu führen.
- 12.3** *Das AMS gab an, sämtliche Kündigungsmöglichkeiten und Zahlungs-
reduktionen erhoben zu haben, und sah im Rahmen der gültigen Ver-
tragsregelungen keine Möglichkeit, weitere Preisreduktionen vorzuneh-
men. Im Zuge des Projektfortschritts würden die IT-Zahlungen an den
bisherigen IT-Dienstleister durch Teilkündigungen sukzessive reduziert
werden.*

Leistungsparameter

- 13.1** Nach der vom AMS in den Ausschreibungsunterlagen erstellten Lei-
stungsbeschreibung sollen die Leistungsparameter (Betriebszeit, War-
tungsfenster, Verfügbarkeit, Anzahl erlaubter Ausfälle, Antwortzeiten)
des künftigen IT-Dienstleisters unmittelbar bei einem Referenzarbeits-
platz gemessen werden. Dem Auftragnehmer wurden dabei die zu
erbringenden Leistungskennzahlen vorgeschrieben. Die zweckmäßige
Festlegung von Leistungsparametern und deren Grenzwerte stellte ein
wesentliches Mittel für die Beurteilung der Betriebssicherheit eines IT-
Systems dar.

Die Leistungskennzahlen des bestehenden IT-Dienstleisters wurden
aber lediglich mit Transaktionszahlen und Speicherplatzvolumen sowie
Verfügbarkeit und Antwortzeitverhalten des Zentralrechners beschrie-
ben. Um den aktuellen technischen Ansprüchen gerecht zu werden,
wären jedoch Statistiken über die Verfügbarkeit jeder einzelnen Appli-
kation am Arbeitsplatz angemessen gewesen.

⁴ insbesondere den Anteil der pauschaliert verrechneten Leistungen

- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass die konkreten Anforderungen und Abnahmekriterien an den künftigen IT-Dienstleister mangels verfügbarer Daten nicht aus vorhandenen Erfahrungswerten abgeleitet werden konnten. Er empfahl, in einigen repräsentativen Applikationen die derzeitige Verfügbarkeit am Arbeitsplatz zu überwachen, um nach einer Transition Vergleichswerte heranziehen zu können.
- 13.3** *Laut Stellungnahme des AMS seien die konkreten Messungen der Leistungserbringung im künftigen System für Referenzarbeitsplätze vorgesehen gewesen. Eine Erhebung vergleichbarer Daten im bestehenden System sei – auch aus Kostengründen – nicht geplant.*
- 13.4** Der RH wertete die für das künftige System geplanten Maßnahmen, um die IT-Leistungen direkt an Referenzarbeitsplätzen zu messen, positiv, gab aber zu bedenken, dass zwischen bisherigem und künftigem System aufgrund unterschiedlicher Parameter für die Messung kein Leistungsvergleich möglich sein wird.

Zukünftige Regelung

- 14.1** Die Ausschreibungsunterlagen zur „Neuausschreibung AMS IT-Unterstützung“ enthielten im geplanten Leistungsvertrag eine konkrete Regelung für eine künftige Transition. Diese Regelung würde den künftigen IT-Dienstleister bei einer künftigen Vertragsbeendigung verpflichten, den Auftraggeber für mindestens zwölf Monate gegen Entgelt im erforderlichen und zweckmäßigen Ausmaß bei einer ordnungsgemäßen Übergabe der IT-Applikationen (an den nachfolgenden IT-Dienstleister) bestmöglich zu unterstützen. Dazu legte der Vertrag auch ein Schlichtungsverfahren bei Meinungsverschiedenheiten über die Entgeltregelung fest. Dieses Schlichtungsverfahren sollte sicherstellen, dass die notwendigen Leistungen jedenfalls erbracht werden und die Entgelthöhe durch einen Sachverständigen ermittelt wird.
- 14.2** Der RH wies nochmals daraufhin, dass die Unterstützungsverpflichtung des bisherigen IT-Dienstleisters in der bestehenden Vereinbarung auf den Fall der Kündigung beschränkt war. Der RH regte daher an, mit dem bisherigen IT-Dienstleister eine Mitwirkungsverpflichtung für die Dauer der Transition sowie hierzu eine Schlichtungsvereinbarung anzustreben, die jener aus dem geplanten neuen Leistungsvertrag zwischen künftigen Auftragnehmer und Auftraggeber nachgebildet ist.
- 14.3** *Das AMS ging in seiner Stellungnahme davon aus, dass die Mitwirkungsverpflichtungen der bisherigen Dienstleister bei der Transition ausführlich geregelt seien, der zukünftige Dienstleister das Transitionsprojekt professionell abarbeiten werde und die betroffenen Unterneh-*

Transition

men bemüht sein würden, ihrer tadellosen Reputation nicht zu schaden.

14.4 Der RH hielt dem entgegen, dass die im Vertragswerk nicht umfassend definierte Mitwirkungsverpflichtung des bisherigen Dienstleisters nicht alle Risiken abdeckte und außerdem erst für die Zeit nach der Kündigung Gültigkeit hatte. Die Zweckmäßigkeit einer Schlichtungsvereinbarung hatte das AMS für eine spätere, neuerliche Transition erkannt, für die unmittelbar bevorstehende wäre sie im Verhandlungswege anzustreben.

Risikofaktoren

15.1 Die Transition beinhaltete hinsichtlich der IT-Betriebssicherheit verschiedene Risiken. In einer Risikoanalyse beleuchtete das AMS verschiedene Szenarien und beschrieb dazu Gegenmaßnahmen. Das AMS unterschied u.a. folgende Hauptrisikogruppen:

- Ist der bisherige IT-Dienstleister motiviert und in der Lage, im geeigneten Ausmaß zum Transitionsprojekt und zu der Systembetreuung beizutragen, und wird er die für die Transitionsphase bestehenden vertraglichen Verpflichtungen erfüllen?
- Ist die vorhandene Dokumentation des Ist-Standes der bestehenden IT-Systeme für eine erfolgreiche Transition ausreichend oder bestehen Abweichungen vom tatsächlichen Ist-Stand, die den Projekterfolg gefährden könnten?
- Gibt es undokumentiertes Know-how (bspw. zu den IT-Applikationen bzw. den Systemkonfigurationen), das nicht an den künftigen Auftragnehmer weitergegeben wird?
- Werden nach der Übertragung einzelner IT-Leistungen an den neuen IT-Dienstleister unerwartete Systeminstabilitäten oder Fehler auftreten?

Abgeleitet aus diesen Hauptrisikogruppen erkannte das AMS als zentralen Punkt für die IT-Betriebssicherheit die Mitwirkung von sachkundigem IT-Personal, das bisher mit der IT-Betreuung befasst und das eingearbeitet war. Vertragliche Vereinbarungen mit dem bisherigen IT-Dienstleister, welche die Mitwirkung von sachkundigem IT-Personal am erforderlichen Know-how-Transfer konkret definierten, lagen bislang nicht vor. Bei einem allfälligen Wechsel des IT-Dienstleisters oblag es dem neuen Auftragnehmer, das entsprechende sachkundige Personal beizustellen, dies allenfalls unter Einbeziehung des Personals des bisherigen IT-Dienstleisters und unter Berücksichtigung der

zwingenden gesetzlichen Bestimmungen bei Übernahme von Dienstnehmern.

Das AMS beabsichtigte, vorrangig den künftigen IT-Dienstleister präventiv durch umfangreiche Informationen zu unterstützen und bei tatsächlichem Eintritt eines Risikofalls und bei Bedarf auch auf die Ressourcen des bisherigen IT-Dienstleisters zurückzugreifen.

- 15.2** Der RH kritisierte, dass mit dem bisherigen IT-Dienstleister bisher keine konkreten vertraglichen Vereinbarungen geschlossen wurden, wie der Know-how-Transfer betreffend die ordnungsgemäße Übertragung der IT-Dienstleistungen an einen neuen IT-Dienstleister im erforderlichen Ausmaß sicherzustellen ist, obwohl das AMS in einer Risikoanalyse die Risiken aus einem Know-how-Verlust erkannte.

Möglichkeit eines Betriebsübergangs

- 16.1** (1) Im Zusammenhang damit, dass das AMS die Mitwirkung von sachkundigem IT-Personal des bisherigen IT-Dienstleisters als zentralen Punkt für die IT-Betriebssicherheit ansah, kam der Frage eines möglichen Betriebsübergangs besondere Bedeutung zu.

Gemäß § 3 Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz-AVRAG⁵ tritt nämlich ein neuer Inhaber eines Betriebs oder Betriebsteils als Arbeitgeber mit allen Rechten und Pflichten in die im Zeitpunkt des Übergangs bestehenden, dem übergehenden Betriebs(teil) zuordenbaren Arbeitsverhältnisse zwingend ein. Nach der europarechtlichen Rechtsprechung liegt ein solcher Betriebsübergang vor, wenn die Verfügungsmacht über eine ihre Identität bewahrende wirtschaftliche Einheit übergeht. Dies wird im Einzelfall insbesondere danach beurteilt, ob und welche materiellen und immateriellen Betriebsmittel übergehen. Zutreffendenfalls kann ein Betriebsübergang vorliegen, wenn im Rahmen einer Neuvergabe eines Dienstleistungsauftrags ein neuer Auftragnehmer den bisherigen ersetzt.

Das wirtschaftliche Risiko aus dem Eintritt in die bestehenden Arbeitsverträge hat in erster Linie der neue Auftragnehmer als Betriebsinhaber zu tragen. Er könnte sich dieses Risikos nur dann entschlagen, wenn er ein völlig neues System mit neuem Personal entwickelt.

(2) Im konkreten Fall waren das Vorliegen eines Betriebsübergangs im Sinne des Übergangs einer wirtschaftlichen Einheit und der daraus folgende Eintritt in die Arbeitsverträge von der Ausgestaltung der Transition durch den neuen Auftragnehmer abhängig. Für die Beurtei-

⁵ BGBl. 459/1993, in Kraft seit 1. Juli 1993 (§ 19 AVRAG), zuletzt in der Fassung BGBl. I Nr. 24/2011

Transition

lung wesentlich wird es insbesondere sein, ob und welche materiellen und immateriellen Betriebsmittel (etwa Dienstnehmer, IT-Ausstattung, Know-how, Organisationselemente, Betriebsmethoden) ein allfälliger neuer Auftragnehmer im Zuge der Übernahme der IT-Leistungen vom bisherigen Auftragnehmer unmittelbar oder mittelbar übernehmen wird. Das Transitions-Feinkonzept mit den entsprechenden Details wird zehn Wochen nach Zuschlagserteilung vorzulegen sein.⁶

- 16.2** Der RH wies darauf hin, dass erst nach Vorliegen des Transitions-Grob- bzw. Feinkonzepts Klarheit bestehen wird, ob bei der Umsetzung dieses Konzepts die Voraussetzungen eines Betriebsübergangs mit entsprechendem organisatorischem und wirtschaftlichem Risiko vorliegen. Falls ein Betriebsübergang vorliegt, bedeutet dies, dass es nach den arbeitsrechtlichen Bestimmungen zwingend zu einem Eintritt des neuen Auftragnehmers in bestehende Arbeitsverträge des bisherigen IT-Dienstleisters kommt.

⁶ Während der Gebarungüberprüfung war das Vergabeverfahren noch nicht abgeschlossen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

17 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das AMS hervor:

(1) Der IT-Betrieb und insbesondere der Rechenzentrumsbetrieb sollte nach Leistungsparametern, die messbar und nutzerrelevant sind, verrechnet werden. Weiters wäre ein Kostencontrolling einzurichten, in dem die Kosten der IT den einzelnen IT-Leistungen zuordenbar und daher auch steuerbar sind. (TZ 5)

(2) Das Vergabeverfahren betreffend alle externen IT-Dienstleister wäre so zu wählen, dass die Angemessenheit der Preise beurteilbar ist. (TZ 7)

(3) Das Grobkonzept sollte zusammen mit dem späteren Feinkonzept einer unabhängigen technischen Prüfung auf Risikominimierung und Machbarkeit unterzogen werden. (TZ 9)

(4) Im Rahmen der Erstellung des Feinkonzepts wären Verhandlungen mit dem bisherigen IT-Dienstleister hinsichtlich einer Reduzierung der Zahlungen während der Kündigungsfrist zu führen. (TZ 12)

(5) In einigen repräsentativen Applikationen wäre die derzeitige Verfügbarkeit am Arbeitsplatz zu überwachen, um nach einer Transition Vergleichswerte heranziehen zu können. (TZ 13)

(6) Mit dem bisherigen IT-Dienstleister wäre eine Mitwirkungsverpflichtung für die Dauer der Transition sowie hiezu eine Schlichtungsvereinbarung anzustreben, die jener aus dem geplanten neuen Leistungsvertrag zwischen künftigem Auftragnehmer und Auftraggeber nachgebildet ist. (TZ 14)





Bericht des Rechnungshofes

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	226
Abkürzungsverzeichnis _____	227

BMASK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS**

KURZFASSUNG _____	229
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	237
Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS _____	238
Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen _____	244
Organisation und Kosten des Einkaufsapparats _____	247
Controlling des Einkaufs _____	248
Vergabe der Kursmaßnahmen _____	254
Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unter- nehmen _____	261
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	268

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Vergabeverfahrensarten von Mitte 2005 bis Mitte 2010 _____	242
Tabelle 2:	Entwicklung der Zahlungen 2005 bis 2009 _____	244
Tabelle 3:	Anzahl der Kursprojekte und Zahlungen 2006 bis 2009 nach Bundesländern _____	245
Abbildung:	Planungsablauf _____	247
Tabelle 4:	Zahlungen des AMS Wien an das private Erwachsenenbildungs-Unternehmen 2001 bis 2008 _____	261

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BM1	Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen
BM2	Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwand bei Bildungsträgern
bspw.	beispielsweise
BVergG	Bundesvergabegesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EUR	Euro
ff.	fortfolgend
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
IT	Informationstechnologie
leg. cit.	legis citatae
Mill.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalente(n)
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Die aktive Marktbearbeitung zur Beschaffung von Kursmaßnahmen besaß im Arbeitsmarktservice nur einen geringen Stellenwert. Im Arbeitsmarktservice fehlten österreichweite Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Kursanbieter, um möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen. Dadurch wurde die Bildung von regional begrenzten Teilmärkten mit wenigen Bildungsträgern und höheren Preisen begünstigt.

Das Arbeitsmarktservice führte im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 10.200 Vergaben von Kursmaßnahmen durch. Ein Viertel der bezahlten Mittel von rd. 1.293 Mill. EUR entfiel dabei auf Vergaben durch Wettbewerbsverfahren. Die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge war aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das Arbeitsmarktservice Österreich nicht beurteilbar.

Trotz der dem Arbeitsmarktservice Wien seit 2005 bekannten geringen Bonität eines privaten Erwachsenenbildungs-Unternehmens steigerte es den Geschäftsumfang mit diesem Unternehmen von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR im Jahr 2007. Die Zunahme lag mit rd. 122 % deutlich über dem Anstieg der Kursvergaben des Arbeitsmarktservice an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 %.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Einkaufsorganisation, der Wirtschaftlichkeit des Zukaufs der Kursmaßnahmen sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren anhand einer Stichprobe im Arbeitsmarktservice (AMS). Weiters nahm der RH eine vertiefte Überprüfung der Gebarung der Landesgeschäftsstellen des AMS, und zwar des AMS Wien, des AMS Niederösterreich und des AMS Burgenland im Bereich

Kurzfassung

Rechtsgrundlage für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

der Vergabe von Kursmaßnahmen an ein privates Erwachsenenbildungs-Unternehmen vor. (TZ 1)

Rechtliche Grundlagen

Das Bundesvergabegesetz stellte die zentrale Rechtsgrundlage für die Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS dar. Dabei durften in einem frei gestaltbaren, jedoch den Erfordernissen der Transparenz und des Wettbewerbs entsprechenden Verfahren mit mindestens zwei Unternehmern die Kursmaßnahmen vergeben werden; im Ausnahmefall durfte auch nur mit einem Bieter verhandelt werden. (TZ 2)

Für die Konzeption und Beschaffung von Kursmaßnahmen erließ das AMS Österreich die „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ sowie die „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“. Die Durchführung der Vergabe und der Abrechnung der Kursmaßnahmen oblag den Landesgeschäftsstellen des AMS. (TZ 2, 3)

Vergabe- und Abrechnungsrichtlinien

Die beiden Richtlinien erlaubten den Landesgeschäftsstellen einen erheblichen Freiraum bei der Gestaltung und Beschaffung der Kursmaßnahmen. Dieser förderte die Bildung kleiner abgeschlossener Teilmärkte mit einem höheren Preisniveau. Ein Vergleich bzw. eine Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit des jeweiligen Ressourceneinsatzes bei der Beschaffung der Kursmaßnahmen zwischen den Landesgeschäftsstellen fehlte. (TZ 4)

Angewendete Vergabeverfahren

Die Landesgeschäftsstellen konnten im Rahmen der Vorgaben des Bundesvergabegesetzes die Art des Vergabeverfahrens bzw. die Wettbewerbsintensität bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen bestimmen. Die einzelnen Landesgeschäftsstellen des AMS verfügten jedoch über keine einheitliche Vergabestrategie, um ein Optimum zwischen administrativem Aufwand und geringeren Angebotspreisen aufgrund eines vermehrten Wettbewerbs zu erreichen. (TZ 5)

Die unter dem Aspekt eines intensiven Wettbewerbs zu bevorzugenden Wettbewerbsverfahren wiesen aber aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des Bundesvergabegesetzes den höchsten administrativen Aufwand auf. (TZ 5)

Die Landesgeschäftsstellen des AMS führten im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 10.200 Vergaben durch. Davon entfielen 10 % auf Wettbewerbsverfahren. Von den in diesem Zeitraum für Kursmaßnahmen bezahlten Mitteln in Höhe von rd. 1.293 Mill. EUR vergab das AMS ein Viertel mittels Wettbewerbsverfahren. Nahezu die Hälfte der Zahlungen betraf Wiederbeauftragungen; 29 % entfielen auf Direktvergaben. (TZ 5)

Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

Finanzielle Mittel und regionale Verteilung

Von 2005 bis 2009 verdoppelten sich die jährlichen Zahlungen für Kursmaßnahmen des AMS von rd. 234,0 Mill. EUR auf rd. 441,8 Mill. EUR nahezu. Von 2006 bis 2009 stieg die Anzahl der Kursteilnehmer von 131.494 auf 227.968 pro Jahr bzw. um 73 %. Der Anteil der Kursmaßnahmen an den Budgetmitteln für die aktive Arbeitsmarktpolitik schwankte je nach Landesgeschäftsstelle zwischen 28 % (AMS Tirol und AMS Vorarlberg) und 46 % (AMS Wien). (TZ 6)

Budgetierung der Kursmaßnahmen

Die jährliche Budgetierung für Kursmaßnahmen für ein Kalenderjahr gemäß § 3 Bundeshaushaltsgesetz entsprach häufig nicht dem finanziellen Verlauf der Kursmaßnahmen. Die Landesgeschäftsstellen waren bestrebt, das jährlich zur Verfügung stehende Budget durch verschiedene finanzielle Maßnahmen möglichst auszunutzen. Das AMS konnte weiters aufgrund des zeitlichen Budgetierungsablaufs auf Bundesebene sowie der Einjährigkeit des Budgets zum Zeitpunkt der Beschaffung von Kursmaßnahmen nur auf unvollständige finanzielle und arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben zurückgreifen. (TZ 7, 8)

Organisation und Kosten des Einkaufsapparats

Die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge war aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das AMS Österreich nicht beurteilbar. (TZ 9)

Kurzfassung

Controlling des Einkaufs

Marktbearbeitung

Die vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen maßen einer aktiven Marktbearbeitung zur Beschaffung von Kursmaßnahmen einen geringen Stellenwert bei. Ein Wissensaustausch bzw. eine Koordination der Beschaffung durch das AMS Österreich, um durch Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Anbieter möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen, waren nicht vorgesehen. (TZ 10)

Das AMS Oberösterreich war bestrebt, Informationen über marktübliche Preise für bestimmte Ausbildungsinhalte zu gewinnen. Systematische Vergleiche lagen nur ansatzweise vor. (TZ 11)

Bestbieterprinzip bei der Vergabeentscheidung

Zur Ermittlung des Bestbieters setzten die vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen nach der Prüfung bestimmter formaler Voraussetzungen eine Nutzwertanalyse zur Beurteilung verschiedener qualitativer Kriterien (bspw. die Trainerqualifikation, die Qualität der vorgelegten Konzepte oder Genderaspekte) ein. Weiters war eine Gewichtung der Kosten der Kursmaßnahme in Höhe von 30 % bis 50 % vorgesehen. So gewichtete das AMS Kärnten die Kosten mit 30 %, während das AMS Oberösterreich die Kosten mit 50 % bewertete. Die Kosten stellten sich als das meist ausschlaggebende Zuschlagskriterium heraus. (TZ 12)

Werkvertrag

Seit Beginn des Jahres 2007 beauftragte das AMS die Bildungsträger mittels Werkverträgen. Damit sollte die Qualität der Leistungserbringung (Output) in den Mittelpunkt der Vereinbarung mit dem Bildungsträger gestellt werden. Eine vertragliche Verpflichtung der Bildungsträger zur Erfüllung von Erfolgskriterien, welche über die Erfüllung der vereinbarten Input-Kriterien hinausging, erfolgte nicht. Daher entfiel im Zuge der Abrechnung eine inhaltliche Kontrolle der Qualität der Leistung der Bildungsträger. Darüber hinaus beanspruchte die Abrechnungstätigkeit erhebliche Ressourcen, die bei den Kontrollen vor Ort während der Abwicklung der Kursmaßnahmen fehlten. (TZ 13)

Qualitätsbewertung der Bildungsträger

Das AMS Wien und das AMS Niederösterreich ordneten den Arbeitsmarkterfolg der Kursmaßnahmen den jeweiligen Bildungsträgern zu und stellten diese Auswertung den Bildungsträgern zur Verfügung. Darüber hinausgehende Auswertungen über die langjährige Qualität der Bildungsträger bzw. deren Kursmaßnahmen fehlten. (TZ 14)

Stichprobenziehung

Der RH überprüfte eine aus sämtlichen 2008 und 2009 endabgerechneten Kursprojekten gezogene Stichprobe von insgesamt 16 Kursprojekten mit einem Vergabevolumen von rd. 17,1 Mill. EUR. Die Stichprobe verteilte sich auf das AMS Wien, das AMS Niederösterreich, das AMS Oberösterreich und das AMS Kärnten. (TZ 15)

Die festgestellten Kostenabweichungen und -verschiebungen gegenüber den Angeboten hatten zumeist ihre Ursache darin, dass die geplante und die tatsächliche Teilnehmeranzahl voneinander abwich und sich diese Änderungen nicht auf alle Kostenpositionen linear auswirkten. (TZ 16)

Vergabekommission

Die Vorbewertung der Angebote der Bieter durch ein Vergabekommissionsmitglied im AMS Kärnten und im AMS Oberösterreich war effizient im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren. (TZ 17)

Die Vergabekommissionen bestanden in den überprüften Landesgeschäftsstellen aus zwei bis fünf Mitgliedern. Die Mitglieder der Kommissionen waren auch häufig in die Planung und die Konzeption der Kursmaßnahmen direkt eingebunden, wodurch sich die Gefahr einer zu geringen sachlichen Distanz bei der Vergabeentscheidung ergab. (TZ 18)

Dokumentation der Vergabeentscheidungen

Beim AMS Wien fehlten die einzelnen Bewertungen der zum Zug gekommenen Anbieter von Kursmaßnahmen durch die Vergabekommissionen in den Vergabeakten. Die Bewertungen jener Bieter, die nicht den Zuschlag erhielten, wurden von den in die Stichprobe

Kurzfassung

des RH einbezogenen Landesgeschäftsstellen nur zum Teil aufbewahrt bzw. dem Vergabeakt beigelegt. Ein nachträglicher Vergleich der Bewertungen bzw. deren Beurteilung war damit in diesen Fällen ausgeschlossen. (TZ 19)

Abrechnung der Kursmaßnahmen

Die für die Abrechnung vorgeschriebenen Unterlagen waren mit Ausnahme der Abschlussberichte beim AMS Kärnten und der Teilnehmerlisten beim AMS Wien bei sämtlichen Kursmaßnahmen der Stichprobe vorhanden. Dadurch gab es im Bereich des AMS Kärnten keine Informationen über allfällige Vermittlungsbemühungen des Bildungsträgers nach Maßnahmenende. Laut AMS Wien wären die Teilnehmerlisten bei der Abrechnung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle bei den Bildungsträgern überprüft worden. (TZ 20)

Zusätzlich zu der für die Abrechnung maßgeblichen Richtlinie bestanden in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen verschiedene Standards und Vorgaben zur Durchführung von Abrechnungen. (TZ 21)

Das Vier-Augen-Prinzip bei der Abrechnungskontrolle wurde in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen eingehalten, aber unterschiedlich dokumentiert. (TZ 22)

Geschäftsbeziehungen zu einem privaten Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens für das AMS Wien

Das Unternehmen war mit Zahlungen von rd. 43,2 Mill. EUR des AMS Wien im Zeitraum von 2001 bis Ende 2007 ein bedeutender Auftragnehmer für dessen Kursmaßnahmen. (TZ 23)

Dokumentation der Geschäftsbeziehung

Die Geschäftsbeziehung zwischen dem AMS Wien und dem Unternehmen war unübersichtlich dokumentiert. So fehlten meist schriftliche Begründungen der Organe des AMS Wien für wichtige Entscheidungen bzw. Vorgangsweisen gegenüber dem Unternehmen sowie den mit ihm in Geschäftsbeziehung stehenden Kreditinstituten. Dies betraf bspw. die Kenntnisnahme einer Forderungsabtretung (Zession) des Unternehmens in Höhe von rd. 2,17 Mill. EUR an ein Kreditinstitut (Bank A) durch das AMS Wien im September 2007. (TZ 24)

Rückforderung 2005

Das AMS Wien leistete in den Jahren 2004 und 2005 für zwei Kursmaßnahmen zu hohe Vorauszahlungen in Höhe von rd. 853.000 EUR. Im Juni 2005 anerkannte das Unternehmen den Rückforderungsanspruch und bot eine Ratenzahlung zur Begleichung der Schuld an. Das AMS Wien akzeptierte das Ratenzahlungsangebot, wobei das Unternehmen zusätzlich anteilige Zinsen zu leisten hatte. Diese Schuld wurde erst nach längeren Verhandlungen über den Zahlungsablauf mit dem AMS Wien durch das Unternehmen rückgeführt. (TZ 25)

Der mit der Angelegenheit vom AMS Wien Ende 2005 befasste Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich bemängelte, dass das AMS Wien die Überweisungen vorgenommen hätte, ohne sich vom Fortschritt der Kursmaßnahmen zu überzeugen. Liquiditätsprobleme des Unternehmens würden aber letztlich die Ratenvereinbarung zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens rechtfertigen. Das AMS Wien verbesserte in der Folge seit Anfang 2006 die Kontrolle der Zubuchung auf die einzelnen Kursmaßnahmen und vernetzte diese mit dem Abrechnungssystem. (TZ 25)

Vorauszahlungen

Abweichend von den vertraglich festgelegten Zahlungsterminen ersuchte der Geschäftsführer des Unternehmens das AMS Wien mehrmals, Zahlungen vorzuziehen; das AMS entsprach grundsätzlich diesen Ersuchen. Insgesamt betrugen die Vorauszahlungen des AMS Wien von 2004 bis 2007 rd. 1,98 Mill. EUR. Dabei erfolgten Vorauszahlungen im Dezember 2005 von rd. 290.000 EUR während der Laufzeit der Rückzahlungsvereinbarung des Unternehmens. Weiters wurden diese Akontierungen entsprechend dem Wunsch des Geschäftsführers des Unternehmens nicht auf das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank A, sondern meist auf ein Konto des Unternehmens bei einem anderen Kreditinstitut (Bank B) überwiesen. (TZ 26)

Forderungsabtretungen (Zessionen)

Bereits im Juli 2003 schloss das Unternehmen eine stille „Globalzessionsvereinbarung“ mit der Bank A über alle seine Forderungen gegenüber dem AMS ab. (TZ 27)

Kurzfassung

Im November 2005 legte ein weiteres Kreditinstitut (Bank C) dem AMS Österreich eine „Generalzession“ der Forderungen des Unternehmens gegenüber dem AMS zu seinen Gunsten vor. Eine Rücksprache des AMS Wien bei der Bank C ergab, dass die Aufforderung zur Zessionsleistung irrtümlich erfolgt wäre. In der Folge informierte der Leiter der Abteilung Vergabe des AMS Wien u.a. auch die sachlich zuständige stellvertretende Landesgeschäftsführerin des AMS Wien von dem seiner Meinung nach bestehenden Irrtum der Bank C, weil laut Information des Geschäftsführers des Unternehmens bereits eine Zession an die Bank A bestehen würde. Trotzdem hinterfragte das AMS Wien nicht die Gültigkeit dieser seit November 2005 AMS-intern bekannten Zession an die Bank A. Danach beauftragte das AMS Wien das Unternehmen sogar vermehrt mit der Durchführung weiterer Kursmaßnahmen und nahm bis September 2007 auch Überweisungen an das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank B vor. (TZ 27)

Im September 2007 legte die Bank A die seit 2003 mit dem Unternehmen bestehende Zessionsvereinbarung dem AMS Wien offiziell vor. Die dabei vom Unternehmen an die Bank A abgetretenen Forderungen betragen rd. 2,17 Mill. EUR. (TZ 27)

Risikopotenzial der Geschäftsbeziehung

Das AMS Wien steigerte von 2005 bis 2007 den Geschäftsumfang mit dem Unternehmen von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR. Die Steigerung lag mit rd. 122 % deutlich über dem Anstieg der Kursvergaben des AMS an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 % von 2005 bis 2007. Dies geschah trotz der dem AMS Wien anlässlich der überhöhten Vorauszahlung seit 2005 bekannten geringen Bonität des Unternehmens. Besondere Vorsichtsmaßnahmen, z.B. durch eine selektive Prüfung der Bonität bzw. auf Dumpingpreise, um Vorkehrungen für den Fall einer Insolvenz des Unternehmens zu treffen, nahm das AMS Wien nicht vor. (TZ 28)

Abbruch der geschäftlichen Beziehungen

Anfang Oktober 2007 brach der gesamte Betrieb des Unternehmens zusammen. Zahlreiche Kursverschiebungen und -abbrüche waren die Folge. Dem AMS Wien und dem AMS Niederösterreich gelang zwar die Übertragung der laufenden Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger, ohne höhere Honorarforderungen der neu beauftragten Bildungsträger in Kauf nehmen zu müssen, der organisatorische Mehr-

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

aufwand war aber beträchtlich. Eine Berechnung bzw. Aufrechnung des Schadens gegenüber dem Unternehmen, der durch den internen Mehraufwand aufgrund der Übertragungen der Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger entstanden war, unterblieb. (TZ 29)

Kenndaten der Vergabe von Kursmaßnahmen durch das Arbeitsmarktservice

	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Zahlungen für Kursmaßnahmen	234,0	318,2	323,9	355,1	441,8
	Anzahl				
Kursteilnehmer	131.494	136.191	128.524	114.075	227.968
Kursprojekte	- ¹	2.787	3.396	3.607	4.183
	in %				
Anteil Wettbewerbsverfahren an der Anzahl der Kursprojekte	- ¹	11,9	11,0	10,8	12,0
	Anzahl ²				
Mitarbeiter im Kursvergabebereich					68,22 ³

¹ Das Jahr 2005 ist nicht vollständig erfasst und daher nicht vergleichbar.

² in Vollzeitäquivalenten

³ Stand Frühjahr 2010; Sonderauswertung für den RH

Quellen: AMS; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis Juni 2010 die Vergabe von Kursmaßnahmen durch das Arbeitsmarktservice (AMS). Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung

- der Zweckmäßigkeit der Einkaufsorganisation,
- der Wirtschaftlichkeit des Zukaufs der Kursmaßnahmen sowie
- der Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren anhand einer Stichprobe.

Die Überprüfung umfasste im Wesentlichen die im Jahr 2008 und 2009 endabgerechneten Kursmaßnahmen. Prüfungshandlungen erfolgten in den Landesgeschäftsstellen des AMS, und zwar im AMS Wien, im AMS Niederösterreich, im AMS Kärnten und im AMS Oberösterreich.

Weiters nahm der RH eine vertiefte Überprüfung der Gebarung des AMS Wien, des AMS Niederösterreich und des AMS Burgenland im Bereich der Vergabe von Kursmaßnahmen an ein privates Erwachsenenbildungs-Unternehmen im Zeitraum von 2001 bis Ende 2007 (Ende der Geschäftsbeziehung) vor.

Zu dem im Jänner 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das AMS Österreich im März und April 2011 sowie das BMASK im April 2011 Stellung. Der RH erstattete im Oktober 2011 eine Gegenäußerung an das AMS Österreich.

Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

Rechtliche Grundlagen

2 Das AMS hatte gemäß § 32 Abs. 2 Arbeitsmarktservicegesetz u.a. für die Unterstützung der Qualifizierung von Arbeitskräften zu sorgen. Diese Qualifizierungsunterstützung setzte das AMS in Form von Kursmaßnahmen um, welche Berufsorientierung und -vorbereitung, Aus- und Weiterbildung, aktive Arbeitssuche sowie Training umfassten. Ein Kursprojekt bestand aus einer oder mehreren Kursmaßnahmen über einen bestimmten Zeitraum. Die konkrete Planung und Beschaffung von Kursmaßnahmen oblag gemäß § 12 Arbeitsmarktservicegesetz den neun Landesgeschäftsstellen des AMS im Rahmen von speziellen Richtlinien des AMS Österreich. Eine Kursteilnahme war gemäß § 10 Arbeitslosenversicherungsgesetz für Arbeitslose verpflichtend, um den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu bewahren. Die Zubuchung der Teilnehmer zu den Kursmaßnahmen erfolgte durch die 99 regionalen Geschäftsstellen des AMS.

Das Bundesvergabegesetz (BVergG) stellte die zentrale Rechtsgrundlage für die Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS dar. Im Sinne dieses Gesetzes waren die Vergabe von Kursmaßnahmen des AMS Dienstleistungsaufträge, welche so genannte nicht prioritäre Dienstleistungen betrafen und für die das BVergG nur eingeschränkt Geltung hatte. Gemäß § 141 Abs. 2 BVergG durften nicht prioritäre Dienstleistungen in einem frei gestaltbaren, jedoch den Erfordernissen der Transparenz und des Wettbewerbs entsprechenden Verfahren mit mindestens zwei Bietern (Wettbewerbsverfahren) vergeben werden. Im Ausnahmefall von unverhältnismäßig hohen Kosten des Verfahrens erlaubte § 141 Abs. 3 BVergG die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter.

Weiters durften Direktvergaben bis zu einem vom Bundeskanzler mittels Verordnung festgesetzten Auftragswert erfolgen. Dieser wurde im April 2009 von 40.000 EUR auf aktuell 100.000 EUR erhöht. Für die Anwendung aller anderen Verfahren ohne Wettbewerb (i.d.R. das Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter) erhöhte der Bundesgesetzgeber von 2005 bis 2010 in mehreren Schritten den höchst zulässigen Auftragswert von 96.500 EUR auf 118.000 EUR. Die Durchführung der Vergabe und der Abrechnung der Kursmaßnahmen oblag den Landesgeschäftsstellen des AMS.

Abgeleitet aus den Vorschriften des BVergG verfügten die Landesgeschäftsstellen über die Möglichkeit, mittels Aufstockungen und Wiederbeauftragungen Aufträge direkt an den im zuvor durchgeführten Wettbewerbsverfahren Beauftragten zu vergeben. Weiters hatten die Landesgeschäftsstellen einen Gestaltungsspielraum bei der Aufteilung oder Zusammenfassung der Kursmaßnahmen auf einzelne bzw. mehrere regionale Geschäftsstellen.

- 3 Für die Konzeption und Beschaffung von Kursmaßnahmen erließ das AMS Österreich auf der Basis des Arbeitsmarktservicegesetzes und des BVergG die „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ (BM1) sowie die „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ (BM2).

Die Richtlinie BM1 regelte die konkrete Anwendung der Vergabeverfahren, die dazugehörigen Verfahrensschritte, die Arten von Kursmaßnahmen sowie die Planung und Bewertung von Kursmaßnahmen. Die Richtlinie BM2 ergänzte die Richtlinie BM1 um detaillierte Regelungen über die Art und Weise der Kalkulation der Kursangebote sowie die Anerkennung von finanziellen Leistungen (Sach- und Personalaufwendungen) der Bildungsträger bei der Abrechnung sowie die Abrechnungsmodalitäten im Einzelnen.

Vergabe- und Abrechnungsrichtlinien

- 4.1 Die Richtlinien BM1 und BM2 des AMS erlaubten den Landesgeschäftsstellen einen erheblichen Freiraum bei der Gestaltung und Beschaffung der Kursmaßnahmen. Weiters konnten die Landesgeschäftsstellen die vom AMS herausgegebenen so genannten „Allgemeinen Bestimmungen“ als Basis der vertraglichen Gestaltung mit den Bildungsträgern im Detail weiter konkretisieren. In der Folge hatte jede Landesgeschäftsstelle andere Regelungen im Geschäftsverkehr mit den Bildungsträgern. Die wichtigsten Unterschiede mit unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf die Kosten der Kursmaßnahmen betrafen:
- Leistungsbeschreibung der Kursmaßnahme (bspw. Definition des Zieles der Maßnahme, infrastrukturelle Anforderungen an den Kursort, Dauer, Unterrichtskonzept, Anzahl der Trainer);
 - Mindestanforderungen an die fachliche Kompetenz der Trainer;
 - räumliche Ausstattung und technische Leistungsfähigkeit der Bildungsträger;

Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

- Festlegung der Gewichtung der Kosten gegenüber den Qualitätskriterien in der Bandbreite zwischen 30 % und 50 %;
- Qualitätssicherung der Maßnahmendurchführung und Vorgangsweise bei Leistungsstörungen;
- Umfang der Kinderbetreuung;
- Auszahlungsmodus: Auszahlung des ersten Teilbetrags in der Höhe von maximal einem Drittel unmittelbar zu Maßnahmenbeginn bis maximal drei Wochen vorher möglich.

4.2 Der RH wies kritisch auf die Vielzahl an Gestaltungsmöglichkeiten bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen hin. Die Vielzahl an Unterschieden war weder sachlich noch wirtschaftlich gerechtfertigt. Ein Vergleich bzw. eine Beurteilung der wirtschaftlichen Angemessenheit des jeweiligen Ressourceneinsatzes je Kursmaßnahme zwischen den Landesgeschäftsstellen fehlte. Weiters förderten die regional unterschiedlichen Vergabekriterien des AMS die Bildung kleiner abgeschlossener Teilmärkte mit einem höheren Preisniveau.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Vielfalt der Regelungen bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit kritisch zu hinterfragen und einen höheren Grad an Vereinheitlichung in den Richtlinien BM1 und BM2 anzustreben.

4.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich werde es die Empfehlung des RH, „auch weiterhin“ einen höheren Grad der Vereinheitlichung in den Richtlinien anzustreben, aufnehmen.*

Angewendete Vergabeverfahren

5.1 Das AMS unterschied in der Richtlinie BM1

- Wettbewerbsverfahren,
- Wiederbeauftragungen und
- Direktvergaben.

Das vom AMS als Standardverfahren bezeichnete offene Vergabeverfahren (Wettbewerbsverfahren) ermöglichte den intensivsten Wettbewerb. Die Direktvergabe und die Wiederbeauftragung waren dagegen durch den fehlenden Wettbewerb gekennzeichnet. Hinsichtlich der Wettbewerbsintensität lagen die Verfahren mit eingeschränktem Wett-

bewerb (z.B. verschiedene Arten von Verhandlungsverfahren) dazwischen.

Die Landesgeschäftsstellen konnten gemäß dem BVergG je nach finanziellem Vergabevolumen die Art des Vergabeverfahrens wählen (vgl. TZ 2). Dies hatte eine unterschiedliche Wettbewerbsintensität bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen durch das AMS zur Folge. Die unter dem Aspekt eines intensiven Wettbewerbs zu bevorzugenden Wettbewerbsverfahren wiesen aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des BVergG aber den höchsten administrativen Aufwand aller vom AMS angewendeten Vergabeverfahren auf.

Die folgende Tabelle enthält die Zahlungen je Landesgeschäftsstelle an die Bildungsträger gegliedert nach den vom AMS angewendeten Vergabeverfahren sowie die Anzahl der jeweils durchgeführten Vergabeverfahren von Mitte 2005 bis Mitte 2010:

Rechtsgrundlagen für die Vergabe der Kursmaßnahmen durch das AMS

Tabelle 1: Vergabeverfahrensarten von Mitte 2005 bis Mitte 2010												
Zahlungen	AMS Burgenland	AMS Kärnten	AMS Niederösterreich	AMS Oberösterreich	AMS Salzburg	AMS Steiermark	AMS Tirol	AMS Vorarlberg	AMS Wien	AMS gesamt	AMS gesamt	
	in Mill. EUR										in Mill. EUR	in %
Wettbewerbsverfahren	2,5	17,8	43,2	47,0	8,6	39,6	14,4	11,9	140,9	325,9	25	
Wiederbeauftragungen	3,9	29,7	82,9	116,4	12,3	49,2	24,2	20,8	251,7	591,1	46	
Direktvergaben	40,1	36,5	83,9	15,0	36,9	87,7	15,8	6,3	53,5	375,7	29	
Summe	46,5	84,0	210,0	178,4	57,8	176,5	54,4	39,0	446,1	1.292,7	100	
Verfahren	Anzahl										Anzahl	in %
Wettbewerbsverfahren	33	113	115	149	100	61	76	46	333	1.026	10	
Wiederbeauftragungen	47	391	314	735	115	56	171	150	613	2.592	25	
Direktvergaben	1.156	533	1.715	363	607	1.126	548	51	508	6.607	65	
Summe	1.236	1.037	2.144	1.247	822	1.243	795	247	1.454	10.225	100	

Quelle: AMS

Die Landesgeschäftsstellen des AMS führten im Zeitraum von Mitte 2005 bis Mitte 2010 bundesweit rd. 1.000 Vergaben in Form des Wettbewerbsverfahrens durch. Dies entsprach 10 % aller angewendeten Vergabeverfahren; mit rd. 326 Mill. EUR wurde jedoch ein Viertel der vom AMS bezahlten Mittel mittels Wettbewerbsverfahren für Kursmaßnahmen vergeben. Nahezu die Hälfte der Zahlungen betraf Wiederbeauftragungen; 29 % entfielen auf Direktvergaben.

Die angewendeten Vergabeverfahren bzw. die damit verbundenen Zahlungen schwankten im gleichen Zeitraum je nach Bundesland erheblich. Das AMS Burgenland bezahlte rd. 2,5 Mill. EUR bzw. rd. 5 % für Kursmaßnahmen, welche im Wege des Wettbewerbsverfahrens vergeben wurden, während das AMS Wien als Spitzenreiter rd. 140,9 Mill. EUR bzw. rd. 32 % im Zuge von Wettbewerbsverfahren bezahlte.

Bei der Anzahl der Verfahren überwogen österreichweit die Direktvergaben mit rd. 65 %. Bei 25 % der Verfahren handelte es sich um Wiederbeauftragungen und bei 10 % um Wettbewerbsverfahren.

- 5.2 Die Landesgeschäftsstellen konnten im Rahmen der Vorgaben des BVergG die Art des Vergabeverfahrens bzw. die Wettbewerbsintensität bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen bestimmen. Die unter dem Aspekt eines intensiven Wettbewerbs zu bevorzugenden Wettbewerbsverfahrens wiesen aber aufgrund der gesetzlichen Vorgaben des BVergG den höchsten administrativen Aufwand auf.

Der RH gab weiters zu bedenken, dass die einzelnen Landesgeschäftsstellen des AMS über keine einheitliche Vergabestrategie verfügten, um ein Optimum zwischen administrativem Aufwand und geringeren Angebotspreisen aufgrund eines vermehrten Wettbewerbs zu erreichen. Er empfahl dem AMS Österreich, auf eine einheitliche Vergabestrategie hinzuwirken. Dabei wäre darauf zu achten, die interne Abwicklung der Vergaben möglichst einfach zu gestalten, um einen hohen Anteil von Wettbewerbsverfahren zu ermöglichen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei mit 1. Jänner 2011 eine Richtlinienänderung in Kraft getreten, gemäß der nun alle gleichartigen Maßnahmen, die innerhalb eines Budgetjahres vergeben werden, hinsichtlich des geschätzten Auftragswerts zusammenzurechnen seien. Dadurch werde sich der Anteil der Direktvergaben zugunsten der Wettbewerbsverfahren in einem sehr beträchtlichen Ausmaß reduzieren.*

- 5.4 Der RH beurteilte die Richtlinienänderung positiv. Er erachtete eine einheitliche Vergabestrategie weiterhin für zweckmäßig, um einerseits

eine möglichst objektive Vergabe und andererseits möglichst geringe Kosten zu erreichen.

Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

Finanzielle Mittel und regionale Verteilung

6 Das Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik des AMS wurde durch das jährliche Bundesfinanzgesetz festgelegt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik umfasste Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Unterstützungsmaßnahmen. Die Kursmaßnahmen waren Teil der Qualifizierungsmaßnahmen.

Auf der Basis der mit den Landesgeschäftsstellen vereinbarten jährlichen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben wurde das Budget vom Verwaltungsrat des AMS Österreich den Landesgeschäftsstellen anteilig zugewiesen. Die Landesgeschäftsstellen verteilten ihren Budgetanteil auf die von ihnen durchzuführende aktive Arbeitsmarktpolitik nach eigenen Zielsetzungen.

Die bereitgestellten Mittel wurden vom AMS wie folgt ausbezahlt:

Tabelle 2: Entwicklung der Zahlungen 2005 bis 2009					
	2005	2006	2007	2008	2009
	in Mill. EUR				
Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik ¹	628,3	840,0	839,1	873,2	999,8
<i>davon Zahlungen für Kursmaßnahmen</i>	<i>234,0</i>	<i>318,2</i>	<i>323,9</i>	<i>355,1</i>	<i>441,8</i>
	Anzahl				
laufende Kursprojekte (betreffen eine oder mehrere Kursmaßnahme(n)) ²	– ³	2.787	3.396	3.607	4.183
Kursteilnehmer	– ³	131.494	128.524	114.075	227.968

¹ Die dem AMS Österreich (Bundesgeschäftsstelle) für aktive Arbeitsmarktpolitik im Zentralbudget zugeordneten rd. 28,9 Mill. EUR für den Zeitraum 2005 bis 2009 waren darin nicht enthalten; davon entfielen rd. 16,1 Mill. EUR auf 22 Kursprojekte.

² Anzahl der Kursprojekte, für die im jeweiligen Jahr Zahlungen erfolgten. Mehrfacherfassungen ergaben sich bei einer mehrjährigen Dauer der Kursprojekte.

³ keine vollständigen Daten vorhanden

Quelle: AMS



Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

BMASK

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Die Anzahl der im Zeitraum von 2006 bis 2009 laufenden Kursprojekte nahm kontinuierlich von 2.787 auf 4.183 zu. Dies entsprach einer Zunahme um 50 %. Die Anzahl der Kursteilnehmer stieg von 131.494 auf 227.968 bzw. um 73 %.

Die Zahlungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik nahmen von 2005 bis 2009 von rd. 628,3 Mill. EUR auf rd. 999,8 Mill. EUR bzw. um 59 % zu. Gleichzeitig entfielen durchschnittlich 41 % dieser Zahlungen auf Kursmaßnahmen. Parallel mit diesem Anstieg verdoppelten sich im selben Zeitraum nahezu die Zahlungen für Kursmaßnahmen des AMS von rd. 234,0 Mill. EUR auf rd. 441,8 Mill. EUR. Der Anstieg der Zahlungen für Kursmaßnahmen des AMS im Jahr 2009 um 24 % gegenüber dem Vorjahr ging mit der steigenden Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit der weltweiten Wirtschaftskrise einher.

Die regionale Verteilung der ausbezahlten Mittel an die Bildungsträger in den Jahren 2006 bis 2009 für Kursprojekte stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 3: Anzahl der Kursprojekte und Zahlungen 2006 bis 2009 nach Bundesländern				
	durchgeführte Kursprojekte	Zahlungen für Kursmaßnahmen	Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik	Anteil Zahlungen für Kursmaßnahmen an Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik
	Anzahl	in Mill. EUR		in %
Burgenland	1.066	53,1	122,5	43,4
Kärnten	942	79,3	221,7	35,7
Niederösterreich	1.866	227,1	584,1	38,9
Oberösterreich	1.150	189,9	474,8	40,0
Salzburg	757	60,0	150,8	39,8
Steiermark	1.080	215,2	535,6	40,2
Tirol	702	49,5	174,4	28,4
Vorarlberg	197	36,8	134,0	27,5
Wien	1.396	528,1	1.154,2	45,8
Gesamt	9.156	1.439,0	3.552,1	40,5

Quellen: AMS; RH

Bedeutung und Entwicklung der Kursmaßnahmen

Im AMS Wien betrug der Anteil für Kursmaßnahmen an den gesamten Zahlungen für aktive Arbeitsmarktpolitik knapp 46 % und bildete damit den Höchstwert im bundesweiten Vergleich. Im Vergleich dazu wendeten das AMS Tirol und das AMS Vorarlberg mit einem Anteil von rd. 28 % verhältnismäßig weniger für Kursmaßnahmen auf.

Budgetierung der Kursmaßnahmen

7.1 Die Landesgeschäftsstellen beauftragten neben unterjährigen Kursmaßnahmen (bspw. Computerschulungen, Bewerbungstraining) auch mehrjährige Kursmaßnahmen (bspw. Lehrausbildungen, Facharbeiterintensivausbildungen). Die Budgetierung für aktive Arbeitsmarktpolitik und damit auch für Kursmaßnahmen erfolgte gemäß § 3 Bundeshaushaltsgesetz für ein Kalenderjahr. Dies entsprach häufig nicht dem finanziellen Verlauf der Kursmaßnahmen. Die Landesgeschäftsstellen versuchten, das jährliche Budget möglichst auszuschöpfen, weil bei dessen Nicht-Inanspruchnahme dieses für zukünftige Planungsjahre verfallen wäre.

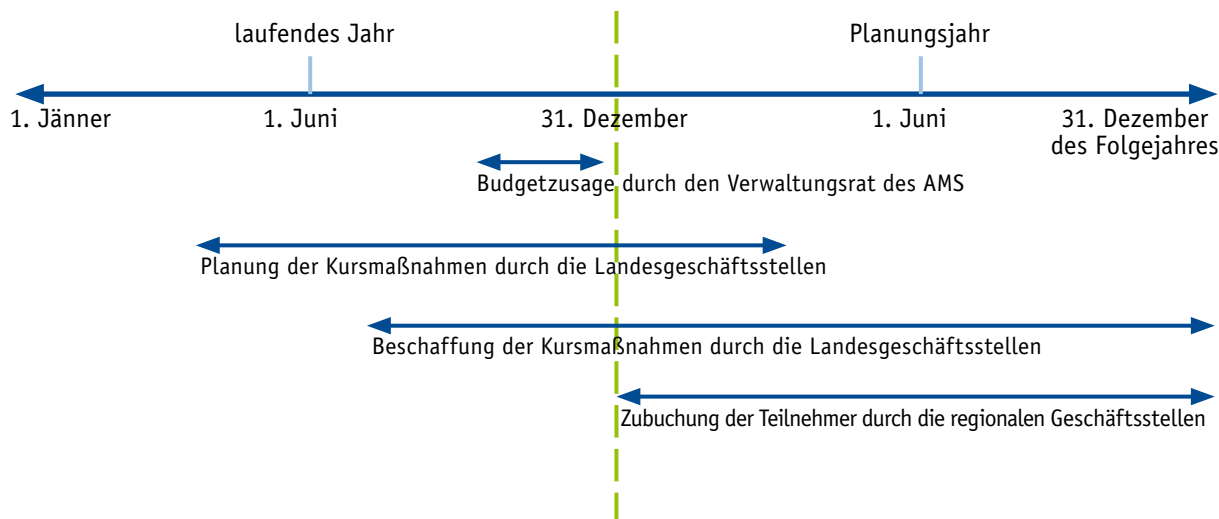
Die Landesgeschäftsstellen wendeten verschiedene finanzielle Maßnahmen an, um die vollständige Ausschöpfung der jährlichen Budgets zu erreichen. Darunter fielen Vorauszahlungen für laufende Kursmaßnahmen, die über die mit den Bildungsträgern vereinbarten Zahlungspläne hinausgingen, vorgezogene Anzahlungen für noch nicht begonnene Kursmaßnahmen oder die budgetäre Überplanung im Bereich der Kursmaßnahmen mit dem Wissen, dass Entgeltkürzungen gegenüber Bildungsträgern aufgrund von Leistungsstörungen zu erwarten waren.

7.2 Der RH hielt fest, dass die einjährige Budgetierung der Kursmaßnahmen des AMS nicht der betriebswirtschaftlichen Zielsetzung einer fristenkonformen Finanzierung entsprach. Das BMASK sollte daher auf eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Finanzierung der mehrjährigen Kursmaßnahmen des AMS hinwirken.

Planungsablauf der Beschaffung von Kursmaßnahmen

8.1 Zur Zeit der Planung des finanziellen Umfangs und des Inhalts der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen standen weder die genauen arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben des Verwaltungsrats des AMS noch das Bundesbudget für aktive Arbeitsmarktpolitik des nächsten Planungsjahres fest.

Abbildung: Planungsablauf



Quelle: RH

Die Landesgeschäftsstellen waren aufgrund des unabdingbaren zeitlichen Vorlaufs bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen gezwungen, den Planungsprozess im Frühjahr zu beginnen sowie vor Budgetzusage die Beschaffung von Kursmaßnahmen einzuleiten.

Eine verbindliche Budgetzusage des BMASK erfolgte erst gegen Ende des laufenden Jahres bzw. kurz vor Beginn des Planungsjahres aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften zur Erstellung des Bundesbudgets. Um zeitgerecht mit der Planung von Kursmaßnahmen beginnen zu können, gingen die Landesgeschäftsstellen von Erfahrungswerten aus. Bei einer abweichenden Budgetzusage des BMASK mussten die Landesgeschäftsstellen die Planung der Kursmaßnahmen nachträglich korrigieren bzw. erweitern.

8.2 Der RH wies darauf hin, dass das AMS aufgrund des zeitlichen Budgetierungsablaufs auf Bundesebene sowie der Einjährigkeit des Budgets zum Zeitpunkt der Beschaffung von Kursmaßnahmen nur auf unvollständige finanzielle und arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben zurückgreifen konnte.

Organisation und Kosten des Einkaufsapparats

9.1 Die Aufbauorganisation variierte je Landesgeschäftsstelle, weil deren Gestaltung gem. § 16 Arbeitsmarktservicegesetz i.V.m. § 17 leg. cit. in deren Kompetenzbereich fiel.

Organisation und Kosten des Einkaufsapparats

Das AMS erfasste weder den mit der Beschaffung von Kursmaßnahmen beschäftigten Personalstand noch den damit verbundenen finanziellen Aufwand als eigene Kennzahl in der Finanz- bzw. Kostenrechnung. Auf Anregung des RH ermittelte das AMS Österreich, dass bundesweit im Jahr 2009 rd. 68 Vollzeitäquivalente (VZÄ) mit der Beschaffung von Kursmaßnahmen (von der Planung bis zur Abrechnung) in den Landesgeschäftsstellen beschäftigt waren. Die Anzahl der Beschäftigten schwankte zwischen zwei VZÄ im AMS Burgenland und 16,5 VZÄ im AMS Wien.

Die Anzahl der VZÄ bzw. der aufgewendeten Kapazitäten der ebenfalls in den Beschaffungsvorgang eingebundenen regionalen Geschäftsstellen konnte vom AMS Österreich aufgrund fehlender Daten nicht ermittelt werden. Effizienzbeurteilungen über den Beschaffungsvorgang von Kursmaßnahmen führte das AMS Österreich nicht durch.

- 9.2** Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die Wirtschaftlichkeit der Abwicklung der Beschaffungsvorgänge aufgrund fehlender Kennzahlen und Auswertungen durch das AMS Österreich nicht beurteilt werden konnte. Ein Vergleich, welches Organisationskonzept auf Ebene der Landesgeschäftsstellen zur Beschaffung von Kursmaßnahmen das effizienteste darstellte, war dadurch ebenfalls nicht möglich.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die Kosten der Abwicklung der Beschaffung von Kursmaßnahmen in Zusammenwirken mit den Landesgeschäftsstellen zu erheben und zu evaluieren, um einen effizienten Beschaffungsprozess zu gewährleisten.

- 9.3** *Laut Mitteilung des AMS Österreich werde es sich bemühen, die Empfehlung des RH umzusetzen.*

Controlling des Einkaufs

Marktbearbeitung durch das AMS

- 10.1** Einzelne Ziele für die Beschaffung von Kursmaßnahmen konnten teilweise aus der Richtlinie BM1 abgeleitet werden. Diese beschränkten sich auf die Einhaltung qualitativer Mindeststandards (bspw. Qualifikation der Trainer, technische Raumausstattung). Ziele zur aktiven Bearbeitung des Weiterbildungsmarkts durch das AMS waren nicht Gegenstand der Richtlinie BM1.

Ansätze zur aktiven Bearbeitung des Weiterbildungsmarkts waren durch die informellen Kontakte der Landesgeschäftsstellen untereinander und das persönliche Engagement der mit der Beschaffung zuständigen Führungskräfte erkennbar. Darüber hinaus sammelte sich in

den Landesgeschäftsstellen ein bedeutender Erfahrungsschatz über die Struktur des Weiterbildungsmarkts sowie des Verhaltens der Bildungsträger, der aber stark personenbezogen war, an. Ein auf diesem Erfahrungsschatz basierender Wissensaustausch bzw. eine Koordinierung der Beschaffung durch das AMS Österreich, um durch Preis- und Leistungsvergleiche je Region und Anbieter möglichst günstige Angebotspreise zu erzielen, war nicht vorgesehen. Im AMS Burgenland und im AMS Tirol deckten 2009 bspw. fünf Bildungsträger mehr als 80 % des Vergabevolumens ab, im AMS Wien im Vergleich dazu rd. 50 %.

- 10.2** Der RH wies auf den geringen Stellenwert hin, den das AMS einer aktiven Marktbearbeitung im Bereich der Beschaffung von Kursmaßnahmen beimaß. Insbesondere bemängelte der RH den geringen Wissensaustausch zwischen den Landesgeschäftsstellen, um eine kostengünstige Beschaffung von Kursmaßnahmen zu unterstützen.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, den Weiterbildungsmarkt aktiv zu bearbeiten und die daraus gewonnenen Informationen für eine wirtschaftliche sowie sparsame Beschaffung der Kursmaßnahmen zu nutzen. Maßnahmen könnten bspw. ein vom AMS Österreich koordinierter regelmäßiger Vergleich der Angebotspreise zwischen den Landesgeschäftsstellen, die interne Festlegung höchstzulässiger Einkaufspreise bei der Planung der Kursmaßnahmen sowie der Vergleich der Qualität und Vertragstreue der Bildungsträger sein.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich stünden seit Mitte 2010 im Data Ware House Standardberichte zur Verfügung, welche die Kosten pro Arbeitsmarkterfolg bis auf Maßnahmenebene auswerten würden. Betrachtet werde dabei der kurzfristige Arbeitsmarkterfolg der Maßnahmenteilnehmer im Verhältnis zu den eingesetzten Finanzmitteln. Dabei könnten Vergleiche zwischen Bundesländern, Maßnahmentypen und Beihilfen durchgeführt werden.*

Weiters werde sich das AMS auch bemühen, darüberhinausgehende Vergleiche zwischen den Landesgeschäftsstellen anzustellen. Die Aussagekraft dieser Vergleiche dürfte jedoch immer in Frage gestellt werden, weil es tatsächlich neun regional verschiedene „Vergabe“-Märkte innerhalb Österreichs gebe.

- 10.4** Der RH beurteilte die Schaffung einer bundesweiten Datenbasis für die Effizienzbeurteilung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen grundsätzlich positiv. Das AMS sollte das Instrument dazu nutzen, der regionalen Preissegmentierung der Märkte entgegenzuwirken.

Controlling des Einkaufs

- 11.1** Im AMS waren seit 2009 Bestrebungen erkennbar, Informationen über marktübliche Preise für bestimmte Ausbildungsinhalte zu gewinnen. Ein Preisvergleich der fachspezifischen Ausbildungssteile durch das AMS Oberösterreich zeigte bei Kursmaßnahmen im Bereich der Lagerlogistik mit Staplerschein deutliche Unterschiede zu marktüblichen Kursangeboten, v.a. bei den Kosten und der Dauer der Kursmaßnahme. So war für die Staplerausbildung im AMS Oberösterreich nahezu die doppelte Stundenanzahl gegenüber den Marktangeboten vorgesehen. Der marktübliche Preis lag um rd. 16 % unter jenem der Kursmaßnahme des AMS Oberösterreich. Darüberhinausgehende systematische Vergleiche lagen in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen nicht vor.
- 11.2** Der RH befürwortete die Bestrebungen im AMS, die Kosten seiner Kursmaßnahmen am marktüblichen Preisniveau zu messen. Er empfahl dem AMS Österreich, bei der Konzepterstellung der Kursmaßnahmen – unter dem Blickwinkel der zu erfüllenden arbeitsmarktpolitischen Ziele in der Richtlinie BM1 – eine Prüfung der Angemessenheit der geplanten Kosten, insbesondere im Vergleich zu marktüblichen Kursangeboten, vorzusehen.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei eine Prüfung der Angemessenheit bei Verfahren ohne Wettbewerb bereits in der Richtlinie BM2 realisiert. Bei Maßnahmen, die im Wettbewerb vergeben würden, sei davon auszugehen, dass der Wettbewerb den Preis regle. Bei Bietern mit nicht nachvollziehbaren Preiszusammensetzungen sei gemäß § 125 BVergG eine vertiefte Angebotsprüfung durchzuführen.*
- 11.4** Der RH wies nochmals darauf hin, dass bereits in der Phase der Konzepterstellung für eine Kursmaßnahme eine Prüfung der einzusetzenden finanziellen bzw. sachlichen Ressourcen unabdingbar war, um einen wirtschaftlich optimalen Ressourceneinsatz zu gewährleisten. Eine Prüfung der Angebote hinsichtlich ihrer Preiswürdigkeit im Rahmen des Vergabeverfahrens setzt dabei zu spät ein.
- Bestbieterprinzip bei der Vergabeentscheidung
- 12.1** Zur Ermittlung des Bestbieters setzten die in eine Stichprobe durch den RH einbezogenen Landesgeschäftsstellen (siehe TZ 15 ff.) nach der Prüfung bestimmter formaler Voraussetzungen gemäß Richtlinie BM1 eine selbst entwickelte Nutzwertanalyse zur Beurteilung verschiedener qualitativer Kriterien ein. Diese umfasste bspw. die Trainerqualifikation, die Qualität der vorgelegten Konzepte oder Genderaspekte. Dabei wurden die Zuschlagskriterien mittels eines gewichteten Punktesystems bewertet und der Bestbieter ermittelt.

Die Qualität des Lehrpersonals musste laut Richtlinie BM1 höher als die konzeptive Qualität der angebotenen Kursmaße gewichtet werden. Weiters war eine Gewichtung der Kosten der Kursmaßnahme in Höhe von 30 % bis 50 % vorgesehen. So gewichtete das AMS Kärnten die Kosten mit 30 %, während das AMS Oberösterreich die Kosten mit 50 % bewertete. Die Kosten stellten sich als das meist ausschlaggebende Zuschlagskriterium heraus.

12.2 Der RH beurteilte – im Sinne der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie einer Vereinheitlichung der Einkaufspolitik des AMS – die ausgewogene Gewichtung von Kosten und Leistung, wie dies das AMS Oberösterreich bei der Ermittlung des Bestbieters vornahm, positiv. Er empfahl daher dem AMS Österreich, dem Vorbild des AMS Oberösterreich zu folgen und den Gewichtungsfaktor für die Kosten der angebotenen Kursmaßnahmen grundsätzlich mit 50 % in der Richtlinie BM1 festzusetzen.

12.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei die Möglichkeit, den Preis zwischen 30 % und 50 % zu gewichten, bewusst gewählt worden, um auch einen inhaltlichen Wettbewerb insbesondere bei speziellen Dienstleistungsaufträgen zu ermöglichen. Eine Gewichtung des Preises mit 50 % sei aus Sicht der Bundesgeschäftsstelle bei allen Vergaben sinnvoll, bei denen die zu erbringende Leistung in einem hohen Ausmaß beschreibbar sei. Dies werde in den meisten Bundesländern bereits so umgesetzt, könnte aber durchaus in der Richtlinie BM1 schriftlich umgesetzt werden.*

12.4 Die vom AMS in Aussicht gestellte grundsätzliche Gewichtung von 50 % für den Preis einer Kursmaßnahme im Vergabeverfahren hielt der RH für einen wesentlichen Schritt zur Effizienzerhöhung im Bereich der Kursmaßnahmen.

Werkvertrag

13.1 Bis 2007 schloss das AMS zur Beschaffung von Kursmaßnahmen Förderverträge ab. Seit Beginn des Jahres 2007 erfolgte die Beauftragung in Form von Werkverträgen. Damit sollte die Qualität der Leistungserbringung in den Mittelpunkt der Vereinbarung mit dem Bildungsträger gestellt und diese durch dessen Gewährleistungspflicht gesteuert werden. Diese beschränkte sich auf die Einhaltung von vereinbarten Input-Kriterien, wie bspw. die Qualifikation der Trainer, die Qualität der Schulungsräume und die Anzahl der Maßnahmenstunden. Weiters strebte das AMS eine Vereinfachung des Kalkulations- und Abrechnungssystems an.

Controlling des Einkaufs

Das AMS legte gemäß der Richtlinie BM1 bereits in der Maßnahmenplanung den angestrebten Erfolg der jeweiligen Kursmaßnahme fest und gab den erwarteten Erfolg in der Ausschreibung bekannt. Die wichtigsten Erfolgskriterien waren dabei

- der Arbeitsmarkterfolg (Beschäftigungsquote der Kursteilnehmer drei Monate nach Ende der Kursmaßnahme),
- der Maßnahmenerfolg (Erfolgsquote der Kursteilnehmer bei einer standardisierten, unabhängigen Prüfung am Ende einer Kursmaßnahme) und
- der Zufriedenheitserfolg (standardisierte, schriftliche Befragung der Teilnehmer durch den Bildungsträger).

Die Erfüllung dieser Erfolgskriterien musste während der Abwicklung der Kursmaßnahmen von der jeweiligen Landesgeschäftsstelle überwacht werden und sollte die Basis für eine allfällige Wiederbeauftragung bilden.

Eine vertragliche Verpflichtung der Bildungsträger zur Erfüllung von Erfolgskriterien, welche über die Erfüllung der vereinbarten Input-Kriterien hinausging, erfolgte nicht. Daher entfiel im Zuge der Abrechnung eine inhaltliche Kontrolle der Qualität der Leistung der Bildungsträger. Die Richtlinie BM2 sah jedoch eine detaillierte Abrechnung der Kursmaßnahmen nach Kostenarten in Übereinstimmung mit dem Angebot und deren stichprobenweise Prüfung durch das AMS vor. Darüber hinaus beanspruchte die Abrechnungstätigkeit erhebliche Ressourcen, die bei den Kontrollen vor Ort während der Abwicklung der Kursmaßnahmen fehlten bzw. im AMS Kärnten durch den Zukauf von Fremdleistungen ersetzt wurden.

- 13.2** Der RH bemängelte, dass das AMS im Rahmen der Beschaffung von Kursmaßnahmen die generelle Zielsetzung eines Werkvertrags, eine bestimmte Leistung mit einer vereinbarten Qualität zu erhalten, aufgrund der fehlenden Beurteilung der Leistungserfüllung durch die Bildungsträger nicht umsetzte. Weiters verfehlte das AMS das Ziel, die Abrechnung zu vereinfachen.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, verbindliche Erfolgskriterien in den Werkverträgen festzulegen und den Grad der Detaillierung der Abrechnungsbestimmungen in der Richtlinie BM2 kritisch zu hinterfragen. Dadurch könnten frei werdende Personalressourcen aus dem Bereich der Abrechnung vermehrt für die Qualitätssicherung der Abwicklung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle eingesetzt wer-

den. Darüber hinaus empfahl der RH dem AMS Österreich, eine vertiefte Angebotsprüfung von Best- und Billigstbietern nur bei Vorliegen erheblicher Preisdifferenzen (z.B. mehr als 50 %) gegenüber den anderen Angeboten in der Richtlinie BM1 vorzusehen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich würde sich die mit Einführung der Werkverträge mit Stichtag 1. Jänner 2007 erwartete erhebliche Vereinfachung in der Abrechnung der Kursmaßnahmen systembedingt verzögern. Mittlerweile würden alle Maßnahmen nach dem neuen System durchgeführt und abgerechnet. Es sollten daher die vom RH vorgeschlagenen Vereinfachungen bereits greifen.*

Eine vertiefte Angebotsprüfung nur mehr bei Preisdifferenzen von mehr als 50 % durchzuführen, hielt das AMS für zu hoch gegriffen. Die Bundesgeschäftsstelle werde aber den Vorschlag des RH insofern aufgreifen, als in der Richtlinie vorgegeben werde, dass bei einer Preisdifferenz von 50 % immer vertieft zu prüfen sei.

Qualitätsbewertung
der Bildungsträger

- 14.1** Den Erfolg seiner Kursmaßnahmen beurteilte das AMS gemäß der Vorgabe durch die Richtlinie BM1 über den Arbeitsmarkterfolg u.a. anhand der Beschäftigungsquoten der Kursteilnehmer drei Monate nach Ende der Kursmaßnahme sowie über die am Ende der Kursmaßnahme abgefragte Teilnehmerzufriedenheit (siehe TZ 13). Nur das AMS Wien und das AMS Niederösterreich ordneten den Arbeitsmarkterfolg der einzelnen Kursmaßnahmen den jeweiligen Bildungsträgern zu und stellten diese Auswertung den Bildungsträgern zur Verfügung. Darüber hinausgehende Auswertungen über die langjährige Qualität der Bildungsträger bzw. deren Kursmaßnahmen fehlten, um z.B. die Angaben der Angebote von Bildungsträgern bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen zu verifizieren.
- 14.2** Der RH beurteilte die Zuordnung des Arbeitsmarkterfolges zu den Bildungsträgern durch das AMS Wien und das AMS Niederösterreich als Versuch, die Qualität der Bildungsträger systematisch zu erfassen, positiv.

Der RH empfahl dem AMS Österreich, die vorhandenen Auswertungen des AMS Wien und des AMS Niederösterreich als Pilotprojekt auszubauen, um aus den daraus gewonnenen Erfahrungswerten die Leistungsfähigkeit und Qualität eines Bildungsträgers nachhaltig beurteilen zu können.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei bereits 2002 überlegt worden, inwieweit man den Arbeitsmarkterfolg von bereits durch die jewei-*

Controlling des Einkaufs

ligen Bieter durchgeführten Maßnahmen in die Bewertung eines aktuellen Angebots einfließen lassen könne. Dies sei jedoch als ein vergaberechtlich nicht zulässiges Kriterium eingestuft worden, weil man einen Sachverhalt bewerten würde, der in keinem direkten Zusammenhang mit dem aktuellen Angebot stehe. Von der Verwendung dieses Kriteriums sei daher Abstand genommen worden.

- 14.4** Der RH machte nochmals die Intention der Empfehlung, qualitätsbezogene Auswertungen über die Bildungsträger vorzunehmen, deutlich. Dadurch könnte sowohl die Zuverlässigkeit der Angaben als auch die Qualität der Kursmaßnahmenanbieter vom AMS über mehrjährige Zeiträume beurteilt werden.

Vergabe der Kursmaßnahmen

Stichprobenziehung

- 15** Um die sachliche und rechnerische Richtigkeit, die Gesetzmäßigkeit der Vergabeverfahren und der Abrechnungen der Kursmaßnahmen sowie die Einhaltung der Richtlinien BM1 und BM2 durch das AMS beurteilen zu können, zog der RH eine Stichprobe. Diese setzte sich aus 16 Kursprojekten, die 2008 oder 2009 endabgerechnet wurden, zusammen. Die Kursprojekte mussten die folgenden Kriterien für die Auswahl erfüllen:
- Zwischen Genehmigung und Endabrechnung bestanden größere Verschiebungen zwischen den einzelnen Kostenpositionen.
 - Kursprojekte mit einem hohen finanziellen Volumen wurden generell mit höherem Risiko bewertet.
 - Eine Streuung bei den Bildungsträgern sowie den Landesgeschäftsstellen des AMS sollte vorliegen.

Die Stichprobe verteilte sich auf das AMS Wien, das AMS Niederösterreich, das AMS Oberösterreich und das AMS Kärnten. Die Bewilligungssumme dieser Kursprojekte betrug rd. 17,1 Mill. EUR. Die Gesamtbewilligungssumme sämtlicher 2008 und 2009 endabgerechneter Kursprojekte in diesen Bundesländern lag bei rd. 187,0 Mill. EUR, d.h. die Größe der Stichprobe betrug rd. 9 % der Gesamtbewilligungssumme.

- 16** Die für die Festlegung der Stichprobe ausschlaggebenden Kostenabweichungen und -verschiebungen hatten zumeist ihre Ursache darin, dass die geplante und die tatsächliche Teilnehmeranzahl voneinander abwich und sich diese Änderung nicht auf alle Kostenpositionen linear auswirkte. So fielen Personalkosten i.d.R. unabhängig von den

Teilnehmerzahlen an und reduzierten sich nur, wenn auch die Anzahl an unterrichteten Gruppen variierte.

Dagegen reduzierten sich z.B. Druckkosten für Skripten, wenn die Teilnehmerzahlen abnahmen. Bei der vom RH überprüften Stichprobe konnten die Kostenverschiebungen auf die oben erwähnten Fälle zurückgeführt werden. Es ergab sich daraus kein Anlass zu Beanstandungen.

Vergabekommission **17.1** Die Auswahl des inhaltlich und wirtschaftlich günstigsten Angebots bei der Vergabe von Kursmaßnahmen oblag laut Richtlinie BM1 der Vergabekommission. Im AMS Kärnten und im AMS Oberösterreich arbeitete ein Vergabekommissionsmitglied einen Vergabevorschlag aus, um eine rasche und sparsame Abwicklung der Vergaben zu erleichtern. Die gesamte Vergabekommission entschied nach einer Überprüfung und Diskussion über die endgültige Vergabe der einzelnen Kursmaßnahmen.

Im AMS Wien und im AMS Niederösterreich bewertete hingegen jedes Vergabekommissionsmitglied für sich. Durch die Zusammenführung der Einzelbewertungen ergab sich das Gesamtergebnis für die Vergabeentscheidung.

17.2 Der RH erachtete die Vorbereitung eines Vergabevorschlags durch ein Vergabekommissionsmitglied als effizient im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren und empfahl, diese Vorgehensweise auch im AMS Wien und im AMS Niederösterreich anzuwenden.

17.3 *Das AMS Wien sah die derzeitige Abwicklung insofern als sinnvoll an, als die inhaltliche und rechtliche Gestaltung von Vergabeverfahren und die Bewertung von Konzepten durch zwei verschiedene Abteilungen erfolgte.*

Das AMS Niederösterreich teilte mit, die Good practice-Vorschläge der Landesorganisationen Kärnten und Oberösterreich auf Übertragbarkeit zu überprüfen.

17.4 Der RH hielt fest, dass die unterschiedliche Vorgangsweise bei der Vergabe von Kursmaßnahmen im Widerspruch zu einer einheitlichen Best practice-Vorgangsweise stand.

Vergabe der Kursmaßnahmen

18.1 Die Richtlinie BM1 legte fest, dass die Vergabekommissionen aus zumindest zwei Mitarbeitern des AMS bestehen mussten, wobei das jeweilige Landesdirektorium der Landesgeschäftsstelle die Grundsätze über deren Zusammensetzung festzulegen hatte.

Im AMS Wien bestanden die Vergabekommissionen aus zwei bis fünf Mitgliedern je nach Größe des ausgeschriebenen Betrags. In den anderen vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen umfassten die Vergabekommissionen zwei bis drei Mitglieder. Die Mitglieder der Vergabekommissionen waren häufig in die Planung und Konzeption der Kursmaßnahmen direkt eingebunden.

18.2 Nach Ansicht des RH bestand insbesondere bei Vergabekommissionen mit nur zwei Mitgliedern, die beide mit der Planung und Konzeption von Kursmaßnahmen betraut waren, die Gefahr einer zu geringen sachlichen Distanz bei der Vergabeentscheidung. Um dies zu vermeiden und die Qualität zu sichern, empfahl der RH dem AMS Österreich, die Mindestgröße der Vergabekommissionen in der Richtlinie BM1 um zumindest ein Mitglied aufzustocken. Dabei wären verfahrenstechnisch versierte Mitarbeiter von nicht direkt am Verfahren beteiligten Abteilungen (bspw. Juristen der Rechtsabteilung) in die Vergabekommissionen zu entsenden.

18.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich würden Bildungsmaßnahmen gemäß § 141 BVergG einem vereinfachten Vergaberegime unterliegen. Das AMS hätte bisher nicht festgestellt, dass die technische Durchführung der Verfahren an sich größere Probleme bereiten würde. Problematischer werde die Erstellung der Leistungsbeschreibungen hinsichtlich der inhaltlichen und/oder ausstattungstechnischen Anforderungen, die an die zu erbringenden Maßnahmen zu stellen seien, gesehen. Hierbei würde die Hinzuziehung eines Juristen keinen Gewinn bringen.*

18.4 Der RH sah in der Erweiterung der Vergabekommission um ein nicht direkt in das Verfahren involviertes Mitglied einen weiteren Schritt zur Qualitätssteigerung und Objektivierung der Vergabeverfahren.

Dokumentation der Vergabeentscheidungen

19.1 Gemäß der Richtlinie BM1 musste die jeweilige Dokumentation der Vergabe der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen folgende Unterlagen enthalten:

- Nutzwertanalyse
- Zuschlagsentscheidung
- Fördermitteilung bzw. Zuschlagserteilung

Die einzelnen Bewertungen der zum Zug gekommenen Anbieter von Kursmaßnahmen durch die Vergabekommissionen verblieben beim AMS Wien beim jeweiligen Vergabekommissionsmitglied. In den anderen drei überprüften AMS wurden diese dem Vergabeakt beigelegt. Die Bewertungen jener Bieter, die nicht den Zuschlag erhielten, wurden von den überprüften Landesgeschäftsstellen nur zum Teil aufbewahrt bzw. dem Vergabeakt beigelegt. Ein nachträglicher Vergleich der Bewertungen bzw. deren Beurteilung war damit in diesen Fällen ausgeschlossen.

- 19.2** Der RH bemängelte die uneinheitliche Qualität der Unterlagen sowie die unterschiedliche Dokumentationsweise. Für die Nachvollziehbarkeit der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie der Gesetzmäßigkeit des Vergabeverfahrens sollten sämtliche Bewertungsergebnisse dem Vergabeakt beigelegt werden und dieser bspw. durch Inhaltsverzeichnis und fortlaufende Seitennummerierung möglichst manipulationsicher gestaltet werden (vgl. dazu auch Bericht des RH zur „Umsetzung des Europäischen Sozialfonds durch das AMS Burgenland“, Reihe Bund 2009/4, TZ 25).

- 19.3** *Laut Stellungnahme des AMS Kärnten würde das Anlegen von Inhaltsverzeichnissen und Seriennummern – entgegen den sonstigen Empfehlungen des RH – den administrativen Aufwand pro Vergabe weiter erhöhen.*

Laut Mitteilung des AMS Niederösterreich sollte eine zusätzliche fortlaufende Nummerierung sämtlicher Angebotsteile, entsprechend den vom RH angeregten Vereinheitlichungs- und Vereinfachungsvorschlägen, österreichweit abgestimmt erfolgen.

Das AMS Oberösterreich nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und erwartete eine einheitliche Regelung der Bundesgeschäftsstelle, wie ein Vergabeakt in Österreich formal aufzubauen und zu führen sei.

Das AMS Wien teilte mit, der Dokumentation des Vergabeakts – insbesondere der Beifügung des Auswertungsvorschlags einschließlich aller Nutzwertanalysen – noch größeres Augenmerk zu schenken.

- 19.4** Der RH hielt aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Gebarung an seiner Empfehlung fest. Er beurteilte die Bestrebungen der Landesgeschäftsstellen zu einer durch die Bundesgeschäftsstelle vorzugebenden einheitlichen Regelung positiv.

Vergabe der Kursmaßnahmen

Vorschriften bei der Abrechnung von Kursmaßnahmen

20.1 Gemäß Richtlinie BM2 war die Endabrechnung im Original und in Papierform vorzulegen. Diese hatte einen Durchführungsbericht (Abschlussbericht), Aufzeichnungen über die geleisteten Maßnahmenstunden und die zum Einsatz gekommenen Trainer zu enthalten. Weiters hatten die Bildungsträger allfällige Abwesenheiten der Teilnehmer der Kursmaßnahmen an das AMS in schriftlicher Form (Teilnehmerliste) zu melden, weil dies für den Bezug von Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz ausschlaggebend war. Die Gestaltung dieser Teilnehmerlisten war den Landesgeschäftsstellen überlassen.

Die für die Abrechnung vorgeschriebenen Unterlagen waren mit Ausnahme der Abschlussberichte beim AMS Kärnten und der Teilnehmerlisten beim AMS Wien bei sämtlichen Kursmaßnahmen der Stichprobe vorhanden.

Das AMS Kärnten ersetzte die Abschlussberichte durch Arbeitsberichte während der Kursmaßnahme. Dadurch gab es keine Informationen über die Vermittlungsbemühungen des Bildungsträgers nach Maßnahmenende. Im Bereich des AMS Wien bewahrten i.d.R. die Bildungsträger die Teilnehmerlisten auf. Diese wären laut AMS Wien bei der Abrechnung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle überprüft worden.

20.2 Trotz der teilweise fehlenden oder nur bedingt nachvollziehbaren Unterlagen entsprach nach Ansicht des RH die formale Abwicklung der Abrechnung von Kursmaßnahmen durch das AMS Wien, das AMS Niederösterreich, das AMS Oberösterreich und das AMS Kärnten weitgehend den Vorgaben der Richtlinie BM2. Der RH empfahl dem AMS Wien, konsequent Teilnehmerlisten abzuverlangen, um die Nachvollziehbarkeit des Bezugs von Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz der Kursteilnehmer sicherzustellen. Er empfahl dem AMS Kärnten, Abschlussberichte einzufordern, weil diese durch Hinweise auf die Vermittlungsbemühungen einen höheren Informationsgehalt als die Arbeitsberichte hatten.

20.3 *Laut Stellungnahme des AMS Wien würden die regionalen Geschäftsstellen des AMS Wien bei jeder Kursmaßnahme zumindest wöchentlich Teilnahme- und Frequenzlisten erhalten. Diese Übermittlung der Teilnehmerlisten werde 2011 sukzessive auf ein neues EDV-Tool (eAMS-Konto) umgestellt.*

Laut Stellungnahme des AMS Kärnten seien Schlussberichte, die primär den Zweck erfüllen sollten, die Vermittlungsbemühungen der Bildungsträger darzustellen, nur bei Bildungsmaßnahmen, deren Inhalt die Vorbereitung einer Arbeitsaufnahme wäre, sinnvoll. Abgesehen davon seien Vermittlungsbemühungen des Bildungsträgers nach Kursende in

den meisten Fällen nicht Teil des Auftrags, weil dieser in der Regel nur die Kursdauer selbst umfasse.

- 20.4** Der RH hielt die in der BM2 festgehaltene Verpflichtung zur Erstellung eines Abschlussberichtes im Zuge der Abrechnung einer Kursmaßnahme für zweckmäßig, weil dadurch neben den finanziellen Abrechnungen auch eine sachlich nachprüfbare Unterlage über den Kursablauf und dessen Erfolg vorlag.

Durchführung der
Abrechnung von
Kursmaßnahmen

- 21.1** Zusätzlich zu der für die Abrechnung maßgeblichen Richtlinie BM2 bestanden in den vom RH überprüften Landesgeschäftsstellen verschiedene Standards und Vorgaben zur Durchführung von Abrechnungen.

Das AMS Wien verwendete verschiedene Checklisten für die Abrechnung der Kursmaßnahmen. Aus dem Jahr 2007 lag auch ein Leitfaden für die Durchführung von Abrechnungen vor. Das AMS Wien beabsichtigte die Erstellung eines eigenen Handbuchs für den gesamten Bereich Vergaben und Abrechnungen, in das diese Checklisten und der Leitfaden einfließen sollten. Anhand einer Liste der offenen Mittelbindungen (Tabellenkalkulation) bestand ein Überblick über bereits durchgeführte, in Arbeit befindliche oder noch offene Abrechnungen.

Im AMS Niederösterreich fehlten detaillierte, die Bestimmungen der Richtlinie BM2 konkretisierende Vorgaben für die Durchführung von Abrechnungen. Jeder Sachbearbeiter hatte ein individuelles Ablagesystem bezüglich der offenen Fälle. Eine zentrale Steuerung und Übersicht waren dadurch nicht vorhanden.

Die Verantwortlichkeit für die Abrechnung lag im AMS Kärnten beim jeweils für die Kursmaßnahme zuständigen Sachbearbeiter. Die Dokumentation sowie die Ablage der Unterlagen gestatteten eine lückenlose Übersicht der Abrechnungsvorgänge. Das AMS Kärnten erstellte wöchentlich eine Tabellenkalkulation zur Steuerung der Abrechnungen.

Das AMS Oberösterreich führte die Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit durch. Zusätzlich führte die Außenstelle Linz der Buchhaltungsagentur des Bundes seit 2005 mittels einer Stichprobe eine zusätzliche Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der Abrechnung in Abhängigkeit vom Fördervolumen durch.

- 21.2** Der RH vermerkte kritisch die unterschiedliche Qualität der Abwicklung im Bereich der Abrechnung. Er erachtete die Ausarbeitung eines Handbuchs und die Verwendung von Checklisten im AMS Wien als positive Maßnahmen zur Standardisierung und Effizienzsteigerung.

Vergabe der Kursmaßnahmen

Der RH empfahl dem AMS Österreich, diese im Wege der Best practice auch in anderen Landesgeschäftsstellen einzuführen und eine einheitliche IT-Unterstützung für die Abrechnung der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen zur Verfügung zu stellen.

21.3 *Das AMS Österreich sagte zu, die Vorschläge des RH aufzugreifen und weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Abrechnungen weiter zu vereinfachen.*

Vier-Augen-Prinzip bei der Abrechnung

22.1 Die Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei der Abrechnung sollte laut § 3 Bundeshaushaltsverordnung durch zumindest zwei verschiedene Bedienstete erfolgen bzw. es sollte die Abrechnungskontrolle von einer Person durchgeführt und von einer anderen genehmigt werden (Vier-Augen-Prinzip).

Das Vier-Augen-Prinzip wurde bei der Abrechnungskontrolle von den überprüften Landesgeschäftsstellen eingehalten. Neben den zwingend vorzunehmenden Eintragungen in der IT des AMS, die einen einheitlichen Mindeststandard gewährleisteten, erfolgte die Dokumentation unterschiedlich. So befanden sich beim AMS Wien und beim AMS Kärnten beide Unterschriften am Abrechnungsblatt, beim AMS Niederösterreich dagegen war eine Unterschrift am Abrechnungsblatt, die zweite auf der dazugehörigen Verfügung. Im AMS Oberösterreich waren die Unterschriften auf verschiedene Dokumente verteilt.

22.2 Der RH konnte die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abrechnung der Kursprojekte seiner Stichprobe zwar nachvollziehen, er empfahl aber dem AMS Österreich, die unterschiedlichen Vorgangsweisen hinsichtlich der Dokumentation durch eine Regelung in der Richtlinie BM2 zu vereinheitlichen.

22.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich sei die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abrechnung bereits jetzt schon eindeutig geregelt. Im Rahmen der elektronischen Abwicklung unterliege jeder budgetäre Genehmigungsschritt zumindest dem Vier-Augen-Prinzip, andernfalls könne die Genehmigung nicht erfolgen. An eine Ausweitung des Vier-Augen-Prinzips auch auf „Papierunterlagen“ sei nicht gedacht.*

22.4 Für den RH war das Vier-Augen-Prinzip ein Eckpfeiler einer manipulationssicheren Abrechnung der Kursmaßnahmen. Deshalb hielt er eine einheitliche Regelung zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen Vorgangsweisen hinsichtlich der Fertigung der Abrechnungsdokumente für angebracht.

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens für das AMS Wien

23 Seit Mitte der 1990er Jahre etablierte sich ein privates Erwachsenenbildungs-Unternehmen (in der Folge kurz: Unternehmen) als Bildungsträger für Kursmaßnahmen, insbesondere für die Durchführung von Sprachkursen. Bereits 1997 beabsichtigte das AMS Wien, das Unternehmen dauernd mit der Durchführung von Kursmaßnahmen zu beauftragen. Anfang der 2000er Jahre expandierte das Unternehmen durch den Ausbau der Infrastruktur, etwa durch die Anmietung von rd. 6.700 m² Bürofläche und die Anschaffung von über 500 Computern.

Das Unternehmen war ein bedeutender Auftragnehmer für Kursmaßnahmen des AMS Wien und erhielt von diesem im Zeitraum von 2001 bis 2007 Zahlungen von rd. 43,2 Mill. EUR. Im Einzelnen entwickelten sich die Zahlungen des AMS Wien an das Unternehmen in den Jahren 2001 bis 2008 wie folgt:

Tabelle 4: Zahlungen des AMS Wien an das private Erwachsenenbildungs-Unternehmen 2001 bis 2008	
	in Mill. EUR
2001	1,15
2002	3,79
2003	9,84
2004	2,44
2005	5,34
2006	8,79
2007	11,86
2008	0,02 (Schlusszahlung)
Summe	43,23

Quelle: AMS

Das Unternehmen war im gleichen Zeitraum für das AMS Niederösterreich mit Kursmaßnahmen in Höhe von rd. 4,4 Mill. EUR sowie für das AMS Burgenland mit Kursmaßnahmen in Höhe von rd. 0,2 Mill. EUR tätig.

Unter Einrechnung der Zahlungen des AMS Niederösterreich und des AMS Burgenland von zusammen rd. 4,6 Mill. EUR erhielt das Unternehmen somit vom AMS in den Jahren 2001 bis 2008 für Kursmaßnahmen Zahlungen in Höhe von rd. 47,8 Mill. EUR. Bei den Vergaben

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

der Kursmaßnahmen erhielt das Unternehmen meist als Billigstbieter die Zuschläge für die Kursmaßnahmen.

Zuständig für die Genehmigung der Vergaben von Kursmaßnahmen im AMS Wien war die stellvertretende Landesgeschäftsführerin. Die Abwicklung der Vergabe von Kursmaßnahmen oblag der Abteilung Vergabe.

Dokumentation der Geschäftsbeziehung

24.1 Die Geschäftsbeziehung zwischen dem AMS Wien und dem Unternehmen war unübersichtlich dokumentiert. So fehlten meist schriftliche Begründungen der Organe des AMS Wien für wichtige Entscheidungen bzw. Vorgangsweisen gegenüber dem Unternehmen sowie den mit ihm in Geschäftsbeziehung stehenden Kreditinstituten. Dies betraf bspw. die Kenntnisaufnahme einer Forderungsabtretung (Zession) des Unternehmens in Höhe von rd. 2,17 Mill. EUR an ein Kreditinstitut (Bank A) durch das AMS Wien im September 2007, die nur der Leiter der Abteilung Vergabe unterfertigte.

24.2 Der RH kritisierte, dass es das AMS Wien verabsäumte, für eine geeignete und nachvollziehbare Dokumentation der Geschäftsbeziehung zum Unternehmen zu sorgen. Der RH empfahl dem AMS Wien, Unterlagen, die über den unmittelbaren Vergabevorgang hinausgehen, gesondert zu dokumentieren, um den wirtschaftlichen Ablauf der Beschaffungsvorgänge nachvollziehen zu können. Weiters empfahl er, bei wichtigen Entscheidungen eine schriftliche Erläuterung als Begründung über die gewählte Vorgangsweise der Verantwortungsträger des AMS Wien der Dokumentation beizulegen.

24.3 *Laut Stellungnahme des AMS Wien sei die empfohlene Vorgehensweise aus administrativen Gründen nicht möglich, weil mehrere Personen beim AMS Wien trägerbezogen arbeiten würden.*

24.4 Der RH erachtete eine geeignete Dokumentation der Geschäftsbeziehung zwischen AMS und Bildungsträger für eine transparente und nachvollziehbare Gebarung für unabdingbar. Er hielt nochmals fest, dass Begründungen für wesentliche Entscheidungen des AMS Wien gegenüber dem Unternehmen fehlten.

Rückforderung 2005

25.1 Das AMS Wien leistete laut eigenen Erhebungen in den Jahren 2004 und 2005 für zwei Kursmaßnahmen zu hohe Vorauszahlungen in Höhe von rd. 853.000 EUR, obwohl die regionalen Geschäftsstellen des AMS Wien eine zu geringe Anzahl von Kursteilnehmern auf die Kursmaßnahmen zubuchten. Im Juni 2005 anerkannte das Unternehmen

den Rückforderungsanspruch und bot eine Ratenzahlung zur Begleichung der Schuld an. Das AMS Wien akzeptierte das Ratenzahlungsangebot, wobei das Unternehmen zusätzlich anteilige Zinsen zu leisten hatte. In der Folge kam es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen dem AMS Wien und dem Unternehmen über den Rückzahlungsplan, die nach längeren Verhandlungen und Abänderungen des Zahlungsablaufs im Dezember 2005 beigelegt werden konnten.

Der mit der Angelegenheit vom AMS Wien Ende 2005 befasste Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich bemängelte, dass das AMS Wien die Überweisungen vorgenommen hätte, ohne sich vom Fortschritt der Kursmaßnahmen zu überzeugen. Er kam außerdem zum Schluss, dass die Ratenvereinbarung dem Haushaltsrecht des Bundes widerspreche, weil eine Ratenvereinbarung ausschließlich dem BMF vorbehalten sei. Weiters kritisierte der Vorstandsvorsitzende, dass das AMS Wien in der Ratenzahlungsvereinbarung ein Aufrechnungsverbot mit neuen vom Unternehmen durchgeführten Kursmaßnahmen vorgesehen habe. Darüber hinaus ließen seiner Ansicht nach das Verhalten des Unternehmens bzw. eine Anfrage beim Kreditschutzverband auf dessen geringe Bonität bzw. auf Liquiditätsprobleme schließen. Dies würde aber die Ratenvereinbarung zur Vermeidung der Zahlungsunfähigkeit des Unternehmens rechtfertigen.

Als unmittelbare Konsequenz aus den Ereignissen wies der Vorstand des AMS Österreich neben der Aufhebung der bestehenden Zahlungssperre gegenüber dem Unternehmen das AMS Wien sowie die Finanzabteilung des AMS Österreich an, die Erfüllung der Rückzahlungsverpflichtung genau zu überwachen sowie die anfallenden Zinsen zu verrechnen. Das AMS Wien verbesserte in der Folge seit Anfang 2006 die Kontrolle der Zubuchung auf die einzelnen Kursmaßnahmen und vernetzte diese mit dem Abrechnungssystem. Weiters erließ das AMS Wien im März 2010 eine Dienstanweisung zur optimalen Auslastung von zugekauften Förderangeboten.

- 25.2** Der RH schloss sich der kritischen Beurteilung der Abwicklung der Überzahlungen des AMS Wien an das Unternehmen im Jahr 2005 durch den Vorstandsvorsitzenden des AMS Österreich an. Er vermisste aber eine Aufklärung der Verantwortlichkeiten für die Kontrolldefizite. Der RH wies auch darauf hin, dass der Vorstandsvorsitzende des AMS Österreich bereits Ende 2005 die wirtschaftliche Lage des Unternehmens als kritisch einschätzte und das AMS Wien darauf aufmerksam machte.

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Vorauszahlungen

26.1 Abweichend von den vertraglich festgelegten Zahlungsterminen ersuchte der Geschäftsführer des Unternehmens das AMS Wien seit 2002 mehrmals, Zahlungen vorzuziehen bzw. die 90 %-Grenze bei den möglichen Vorauszahlungen – gemessen am Auftragsvolumen – voll auszuschöpfen. Grundsätzlich entsprach das AMS Wien diesen Ersuchen. Insgesamt betrug die Vorauszahlungen im Zeitraum von Februar 2004 bis September 2007 rd. 1,98 Mill. EUR. Darin enthalten waren auch zwei Vorauszahlungen im Dezember 2005 in Höhe von rd. 290.000 EUR, die während der Laufzeit der Rückzahlung des Unternehmens aufgrund der in TZ 25 erwähnten überhöhten Vorauszahlungen erfolgten. Die Gründe für die Zahlungsvorzuziehungen lagen in der Zahlung von Trainerhonoraren, aber auch in der privaten Sphäre des Geschäftsführers des Unternehmens.

Weiters wurden diese Akontierungen entsprechend dem Wunsch des Geschäftsführers des Unternehmens nicht auf das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank A, sondern meist auf ein Konto des Unternehmens bei einem anderen Kreditinstitut (Bank B) überwiesen.

26.2 Der RH wies kritisch auf das hohe Ausmaß an Vorauszahlungen an das Unternehmen hin, die über jene in den Zahlungsplänen vereinbarten hinausgingen bzw. früher als vereinbart erfolgten. Dies betraf insbesondere die beiden Vorauszahlungen im Dezember 2005. Nach Ansicht des RH waren diese Vorauszahlungen wirtschaftlich nicht begründet.

Forderungsabtretungen (Zessionen)

27.1 Im Juli 2003 schloss das Unternehmen eine stille „Globalzessionsvereinbarung“ mit der Bank A über alle seine Forderungen gegenüber dem AMS ab. Im September 2007 legte die Bank A die bereits 2003 vom Unternehmen akzeptierte „Globalzessionsvereinbarung“ dem AMS Wien offiziell vor. Die dabei vom Unternehmen an die Bank A abgetretenen Forderungen betrug rd. 2,17 Mill. EUR.

Im November 2005 legte ein weiteres Kreditinstitut (Bank C) dem AMS Österreich eine „Generalzession“ der Forderungen des Unternehmens gegenüber dem AMS zu seinen Gunsten vor. Das AMS Österreich verhängte daraufhin eine vorübergehende Zahlungssperre gegenüber dem Unternehmen. Eine Rücksprache des AMS Wien bei der Bank C ergab, dass die Aufforderung zur Zessionsleistung irrtümlich erfolgt wäre.

Unmittelbar darauf wies der Leiter der Abteilung Vergabe des AMS Wien den Geschäftsführer des Unternehmens schriftlich auf die seiner Ansicht nach eingetretene Kreditschädigung des Unternehmens durch den Irrtum der Bank C hin. Er wies dabei auf die vielen Stellen im AMS, die von der angeblichen Zession Kenntnis erhalten hätten sowie auf die Einmalig-

keit einer Generalzession eines Kooperationspartners des AMS Wien hin. Der Leiter der Abteilung Vergabe des AMS Wien erachtete es daher für die Bonitätsprüfung in Vergabeverfahren für wichtig, dass die Bank C neben einer Korrektur ihres Irrtums auch ein zusätzliches Schreiben zur Bonität des Unternehmens ausstellen sollte. Gleichzeitig informierte er u.a. auch die sachlich zuständige stellvertretende Landesgeschäftsführerin des AMS Wien über den aus seiner Sicht bestehenden Irrtum der Bank C, weil laut Information des Geschäftsführers des Unternehmens bereits eine Zession an die Bank A bestehen würde.

Die Gültigkeit der seit November 2005 AMS-intern bekannten Zession an die Bank A war aber nicht, ähnlich wie bei der Zessionsvorlage durch die Bank C, vom AMS Wien hinterfragt worden. Trotzdem beauftragte das AMS Wien das Unternehmen vermehrt mit der Durchführung weiterer Kursmaßnahmen und nahm bis September 2007 auch Überweisungen auf das Geschäftskonto des Unternehmens bei der Bank B vor.

- 27.2** Der RH hielt die intensiven Bemühungen des AMS Wien, die Bonität des Unternehmens aufrecht zu erhalten, weder für sachlich noch für wirtschaftlich begründet. Er hielt in diesem Zusammenhang kritisch fest, dass das AMS Wien das Bestehen einer allfälligen Zession durch das Unternehmen an die Bank A nicht prüfte. Nach Ansicht des RH hätte das Bekanntwerden der Zession an die Bank A bereits im Jahr 2005 zumindest eine Prüfung der Geschäftsbeziehung des AMS Wien mit dem Unternehmen nach sich ziehen müssen.

Der RH gab aber auch kritisch zu bedenken, dass das AMS Wien trotz der intern bekannten Information durch den Geschäftsführer des Unternehmens über eine Zession an die Bank A auch Überweisungen auf ein Konto des Unternehmens bei der Bank B vornahm.

- 27.3** *Laut Stellungnahme des AMS Wien schränke eine Zession alleine nicht die Bonität einer Firma ein, sondern sei im Wirtschaftsleben eine gängige Vorgehensweise.*
- 27.4** Der RH hob nochmals den Kernpunkt seiner Kritik hervor, dass nämlich dem AMS Wien das Vorliegen einer Zession des Unternehmens an die Bank A bereits seit November 2005 bekannt war und das AMS Wien daraus keine wirtschaftlichen Konsequenzen gegenüber dem Unternehmen zog.

Geschäftliche Beziehungen zu einem Erwachsenenbildungs-Unternehmen

Risikopotenzial der Geschäftsbeziehung

28.1 Das AMS Wien steigerte von 2005 bis 2007 den Geschäftsumfang mit dem Unternehmen um mehr als das Doppelte bzw. von rd. 5,34 Mill. EUR auf rd. 11,86 Mill. EUR. Dies geschah trotz der geringen Bonität des Unternehmens, die das AMS Wien und das AMS Österreich anlässlich der Schwierigkeiten bei der Einforderung der Überzahlungen im Jahr 2005 bzw. im Zusammenhang mit der Vorlage einer Generalzesion durch die Bank C (TZ 27) bereits kannte.

Die Steigerung lag mit rd. 122 % deutlich über dem durchschnittlichen Anstieg bei den Kursvergaben durch das AMS von 2005 bis 2007 an andere Bildungsträger in Höhe von rd. 40 %. Besondere Vorsichtsmaßnahmen, z.B. durch eine selektive Prüfung der Bonität bzw. auf das Vorliegen von Dumpingpreisen, um Vorkehrungen in Hinblick auf eine mögliche Insolvenz des Unternehmens zu treffen, nahm das AMS Wien nicht vor.

28.2 Der RH wies auf das seit 2005 stark steigende Risikopotenzial für das AMS Wien bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen vom gegenständlichen Unternehmen hin. Angesichts der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens hätte der RH im Rahmen der Bestimmungen des BVergG eine möglichst restriktive Vergabe an dieses, z.B. durch eine vertiefte Prüfung auf mögliche Dumpingangebote sowie die Einholung von regelmäßigen Bonitätsauskünften, für zweckmäßig erachtet.

28.3 *Das AMS Wien teilte zum Thema „Preisdumping“ mit, eine Stichprobe (sechs Maßnahmen) aus den Standardverfahren 2004 und 2005 gezogen und die Empfehlung des RH für die Vorgehensweise einer vertieften Angebotsprüfung angewandt zu haben. Das Ergebnis habe gezeigt, dass die Differenz zwischen Erst- und Zweitgereihten beim Angebotspreis bei keiner der Maßnahmen aus der Stichprobe mehr als 50 % betragen habe.*

28.4 Der RH wies neuerlich auf die seit 2005 dem AMS Wien bekannte prekäre finanzielle Situation des Unternehmens hin. Eine Einzelprüfung hielt der RH für nicht ausreichend, um ein umfassendes Bild über die Bonität eines Bildungsträgers zu gewinnen.

Abbruch der geschäftlichen Beziehungen

29.1 Im Bereich des AMS Wien langten seit Mitte 2007 aufgrund ausstehender Trainerhonorare sowie Trainerbeschwerden vermehrt Exekutionen gegen das Unternehmen ein. Anfang Oktober 2007 brach der gesamte Betrieb des Unternehmens zusammen. Zahlreiche Kursverschiebungen und -abbrüche waren die Folge. Die Ende Oktober 2007 vom AMS Wien und dem AMS Niederösterreich eingeleitete Übertragung der laufenden Kursmaßnahmen des Unternehmens auf andere

Bildungsträger gelang zwar beiden Landesgeschäftsstellen, ohne dass Mehrkosten durch höhere Honorarforderungen der neu beauftragten Bildungsträger anfielen, der organisatorische Mehraufwand war aber beträchtlich. Erst am 5. Dezember 2007 ersuchte der Geschäftsführer des Unternehmens das AMS Wien aus gesundheitlichen Gründen um Befreiung von den von ihm eingegangenen Verpflichtungen zur Kurserteilung in sämtlichen Fachbereichen ab dem 14. Dezember 2007.

Das AMS Wien akzeptierte das Ersuchen des Geschäftsführers des Unternehmens. Eine Berechnung bzw. Aufrechnung des Schadens gegenüber dem Unternehmen, der durch den internen Mehraufwand aufgrund der Übertragungen der Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger entstanden war, unterblieb.

- 29.2** Der RH kritisierte, dass das AMS auf die Ermittlung der Mehrkosten im Bereich seiner Verwaltung durch die Übertragung von Kursmaßnahmen auf andere Bildungsträger verzichtete bzw. diese gegenüber dem Unternehmen nicht geltend machte.

Der RH empfahl dem AMS Wien, in Hinkunft bei gleich gelagerten Fällen die Kosten eines zusätzlichen Verwaltungsaufwands vom Verursacher einzufordern.

- 29.3** *Das AMS Wien hielt die Empfehlung des RH für zweckmäßig und regte zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise bei der Bezifferung eines Schadens eine österreichweite Vorgabe durch die Bundesgeschäftsstelle an.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen und Feststellungen hervor:

BMASK

(1) Das BMASK sollte auf eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Finanzierung der mehrjährigen Kursmaßnahmen des AMS hinwirken. (TZ 7)

AMS Österreich

(2) Die Vielfalt der Regelungen bei der Beschaffung von Kursmaßnahmen sollte unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit kritisch hinterfragt und ein höherer Grad an Vereinheitlichung in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ und der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ angestrebt werden. (TZ 4)

(3) Es wäre auf eine einheitliche Vergabestrategie hinzuwirken und die interne Abwicklung der Vergaben möglichst einfach zu gestalten, um einen hohen Anteil von Wettbewerbsverfahren zu ermöglichen. (TZ 5)

(4) Die Kosten der Abwicklung der Beschaffung von Kursmaßnahmen wären im Zusammenwirken mit den Landesgeschäftsstellen zu erheben und zu evaluieren, um einen effizienten Beschaffungsprozess zu gewährleisten. (TZ 9)

(5) Der Weiterbildungsmarkt sollte aktiv bearbeitet und die daraus gewonnenen Informationen für eine wirtschaftliche sowie sparsame Beschaffung der Kursmaßnahmen genutzt werden. Maßnahmen könnten bspw. ein vom AMS Österreich koordinierter regelmäßiger Vergleich der Angebotspreise zwischen den Landesgeschäftsstellen, die interne Festlegung höchstzulässiger Einkaufspreise sowie der Vergleich der Qualität und Vertragstreue der Bildungsträger sein. (TZ 10)

(6) Bei der Konzepterstellung von Kursmaßnahmen sollte in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ – unter dem Blickwinkel der zu erfüllenden arbeitsmarktpolitischen Ziele – eine Prüfung der Angemessenheit der geplanten Kosten, insbesondere im Vergleich zu marktüblichen Kursangeboten, vorgesehen werden. (TZ 11)

Vergabe von Kursmaßnahmen durch das AMS

(7) Es wäre dem Vorbild des AMS Oberösterreich zu folgen und der Gewichtungsfaktor für die Kosten der angebotenen Kursmaßnahmen möglichst einheitlich mit 50 % in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ festzusetzen. (TZ 12)

(8) Es wären in den Werkverträgen verbindliche Erfolgskriterien festzulegen und der Grad der Detaillierung der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ kritisch zu hinterfragen. Dadurch sollten frei werdende Personalressourcen aus dem Bereich der Abrechnung vermehrt für die Qualitätssicherung der Abwicklung der Kursmaßnahmen an Ort und Stelle eingesetzt werden. (TZ 13)

(9) Eine vertiefte Angebotsprüfung von Best- und Billigstbieter sollte nur bei Vorliegen erheblicher Preisdifferenzen (z.B. mehr als 50 %) gegenüber den anderen Angeboten vorgesehen werden. (TZ 13)

(10) Die vorhandenen Auswertungen zu den Bildungsträgern im AMS Wien und im AMS Niederösterreich sollten als Pilotprojekt ausgebaut werden, um aus den daraus gewonnenen Erfahrungswerten, die Leistungsfähigkeit und Qualität der Bildungsträger insbesondere bei der Vergabe von Kursmaßnahmen im Zuge von Verfahren ohne Wettbewerb nachhaltig beurteilen zu können. (TZ 14)

(11) Es sollten in der „Richtlinie zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen“ die Vergabekommissionen auf zumindest drei Mitglieder aufgestockt werden. Dabei wären mit dem Ziel der Qualitätssicherung verfahrenstechnisch versierte Mitarbeiter von nicht direkt am Verfahren beteiligten Abteilungen (bspw. Juristen der Rechtsabteilung) in die Vergabekommissionen zu entsenden. (TZ 18)

(12) Im Wege der Best practice sollte die Verwendung von Handbüchern bzw. Checklisten zur Standardisierung und Effizienzsteigerung der Abrechnung von Kursmaßnahmen in den Landesgeschäftsstellen eingeführt und eine einheitliche IT-Unterstützung für die Abrechnung der Kursmaßnahmen durch die Landesgeschäftsstellen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 21)

(13) Die unterschiedlichen Vorgangsweisen der Landesgeschäftsstellen zur Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Abrechnung der Kursprojekte sollten durch das AMS Österreich mittels einer Regelung in der „Richtlinie zur Abgeltung von Personal- und Sachaufwendungen bei Bildungsträgern“ vereinheitlicht werden. (TZ 22)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

- AMS Kärnten,
AMS Niederösterreich,
AMS Oberösterreich und AMS Wien
- (14) Für die Nachvollziehbarkeit der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie Gesetzmäßigkeit des Vergabeverfahrens sollten sämtliche Bewertungsergebnisse dem Vergabeakt beigelegt und dieser bspw. durch Inhaltsverzeichnis und fortlaufende Seitennummerierung möglichst manipulationssicher gestaltet werden. (TZ 19)
- AMS Niederösterreich
und AMS Wien
- (15) Es sollte im Sinne einer raschen und sparsamen Abwicklung zahlreicher ähnlicher Verfahren ein Vergabekommissionsmitglied einen Vergabevorschlag vorbereiten. (TZ 17)
- AMS Wien
- (16) Teilnehmerlisten von den Bildungsträgern sollten konsequent abverlangt werden, um die Nachvollziehbarkeit des Bezugs von Leistungen aus dem Arbeitslosenversicherungsgesetz der Kursteilnehmer sicherzustellen. (TZ 20)
- (17) Es sollten Unterlagen, die über den unmittelbaren Vergabevorgang hinausgehen, gesondert dokumentiert und bei wichtigen Entscheidungen eine schriftliche Erläuterung als Begründung über die gewählte Vorgangsweise der Verantwortungsträger der Dokumentation beigelegt werden. (TZ 24)
- (18) Es sollten die Kosten aufgrund eines zusätzlichen Verwaltungsaufwands durch einen vom Bildungsträger zu verantwortenden vorzeitigen Abbruch von Kursmaßnahmen vom Verursacher eingefordert werden. (TZ 29)
- AMS Kärnten
- (19) Es sollten Abschlussberichte von den Bildungsträgern eingefordert werden, weil diese durch Hinweise auf die Vermittlungsbemühungen einen höheren Informationsgehalt als die Arbeitsberichte hatten. (TZ 20)



Bericht des Rechnungshofes

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol



Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	274
Abkürzungsverzeichnis _____	275

BMASK**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz****Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im
Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol**

KURZFASSUNG _____	278
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	285
Strategien und Ziele _____	286
Stichprobe _____	292
Umsetzung und Organisation _____	300
Kooperationen _____	303
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	306

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Arbeitslosenquote 2009 und 2010 nach Altersgruppen _____	287
Abbildung 2:	Arbeitslosenquote nach Altersgruppe und Wirtschaftswachstum 2007 bis 2010 _____	288
Tabelle 1:	Überblick der vorbildungsadäquaten Vermittlung arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 _____	294
Tabelle 2:	Anzahl der Personen mit einer nachträglichen Qualifizierung in der Stichprobe _____	296
Tabelle 3:	Häufigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen je Person der Stichprobe _____	296
Tabelle 4:	20- bis 24-Jährige, die nach einer AMS-Vermittlung erneut vom AMS im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 vermittelt wurden _____	297
Tabelle 5:	Überblick Abgänge arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger nach Vorkarriere, im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 _____	298
Tabelle 6:	Überblick Abgänge vorgemerakter 20- bis 24-Jähriger mit Berufsausbildung ohne Einstellzusage im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 _____	299
Tabelle 7:	Unterschiede zwischen dem AMS Steiermark und AMS Tirol in der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen _____	300
Tabelle 8:	Personalentwicklung in den Berufsinformationszentren des AMS von 2007 bis 2010 _____	304
Tabelle 9:	Berufsinformationszentren-Besuche der siebenten und achten Schulstufe im Schuljahr 2009/2010 _____	305

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AHS	Allgemeinbildende Höhere Schule
AMS	Arbeitsmarktservice
AMSG	Arbeitsmarktservicegesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
EUR	Euro
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
Mill.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VZÄ	Vollzeitäquivalente(n)
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol

Der RH überprüfte anhand einer Stichprobe, ob das Arbeitsmarktservice junge Arbeitslose (20 bis 24 Jahre) entsprechend ihrer Berufsausbildung vermittelte. Die sieben ausgewählten regionalen Geschäftsstellen des Arbeitsmarktservice in den Bundesländern Tirol und Steiermark vermittelten rd. 75 % der jungen Arbeitslosen entsprechend ihrer Berufsausbildung. Jedoch verfügten nur rd. 55 % der jungen Arbeitslosen überhaupt über eine Berufsausbildung.

Das Arbeitsmarktservice versuchte, durch den Besuch von Schulklassen in seinen Berufsinformationszentren eine passende Berufswahl bei Pflichtschülern zu fördern. Seit 2009 gab es eine verstärkte Kooperation mit dem BMUKK.

Die Arbeitslosenquote der 20- bis 24-Jährigen war im Jahr 2009 mit 9,5 % deutlich höher als die Gesamtarbeitslosenquote (7,2 %). Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation mit einer Arbeitslosenquote von 8,9 % nur unwesentlich. Diese Altersgruppe reagierte damit besonders empfindlich auf den damaligen konjunkturellen Einbruch und hatte das höchste Risiko, arbeitslos zu werden. Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS waren nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen wie bspw. die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Richtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ wie Erwachsene behandelt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vermittlungsaktivitäten des Arbeitsmarktservice (AMS) hinsichtlich der ausbildungsadäquaten Vermittlung der Arbeitslosen im Alter von 20 bis 24 Jahren. Weiters wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die nötigen Voraussetzungen für die Berufsorientierung in den Schulen und damit für einen reibungslosen Berufseinstieg vorhanden waren. Vor allem für die Beurteilung der dazu vom AMS betriebenen Kooperationen mit den Schulen und ihrer Auswirkungen auf den Berufseinstieg der 20- bis 24-Jährigen musste teilweise auch die Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen in die Prüfung mit einbezogen werden. (TZ 1)

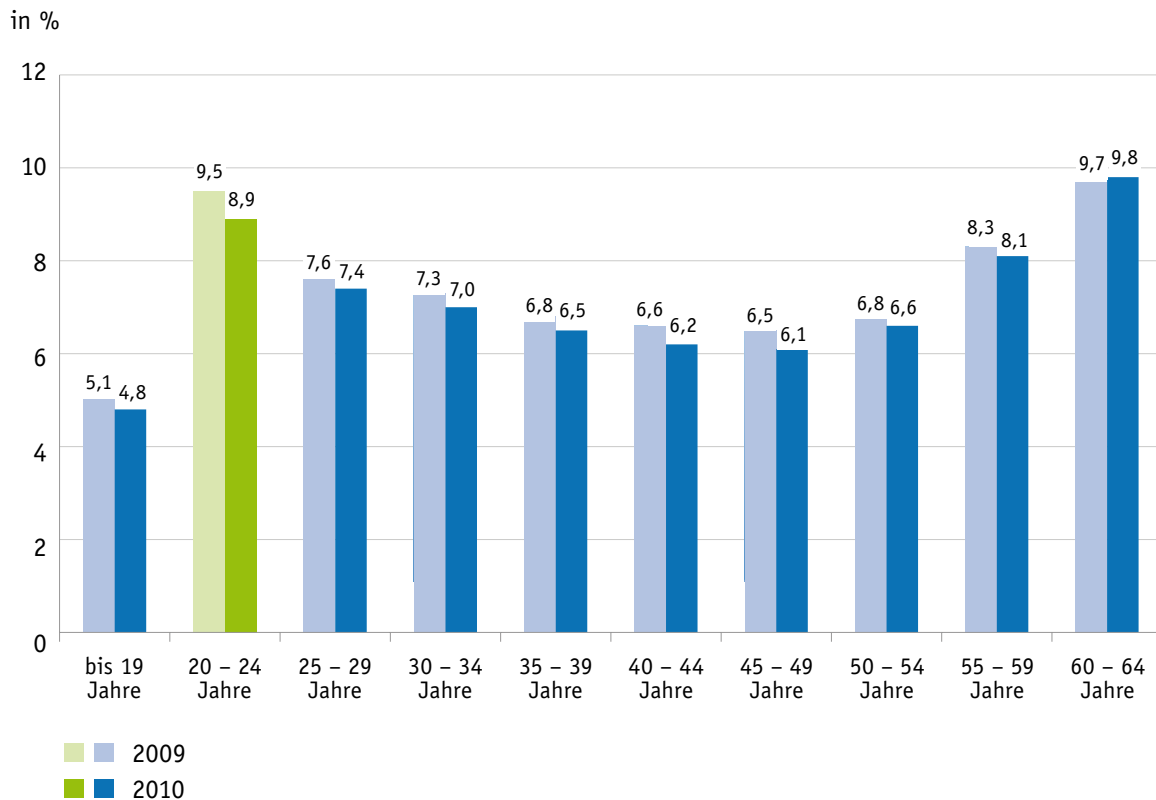
Die Berücksichtigung der Vorbildung der arbeitssuchenden jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren bei der Vermittlungsaktivität des AMS wurde anhand einer empirischen Stichprobe für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 beurteilt. Die Stichprobenüberprüfung erfolgte im AMS Steiermark und im AMS Tirol bei den regionalen Geschäftsstellen Graz, Bruck/Mur, Leibnitz sowie Innsbruck, Kufstein, Imst und Schwaz. Die Stichprobe umfasste städtische Ballungsräume und Regionen mit überwiegend touristischem und industriellem Beschäftigungsangebot. (TZ 7)

Definition der Zielgruppe

Das AMS trennte die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen statistisch in die Gruppe der 15- bis 19-Jährigen sowie der 20- bis 24-Jährigen. Das BMASK verwendete aber unterschiedliche Abgrenzungen; diese lagen für Jugendliche bei 15 bis 18 oder bis 19 Jahren sowie bei jungen Erwachsenen bei 19 oder 20 bis 24 sowie 25 Jahren. (TZ 2)

Entwicklung der Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen

Arbeitslosenquote 2009 und 2010 nach Altersgruppen



Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen lag im Jahr 2009 bei rd. 7,9 % und war damit höher als die Gesamtarbeitslosenquote von rd. 7,2 %. Auffällig war aber, dass die höhere Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe ausschließlich auf die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen mit 9,5 % im Jahr 2009 zurückzuführen war. (TZ 3)

Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation der 20- bis 24-Jährigen nur unwesentlich. Dabei reagierte diese Altersgruppe besonders empfindlich auf den aktuellen konjunkturellen Einbruch; 2009 und auch 2010 trat trotz deutlicher Konjunkturerholung keine signifikante Verbesserung bei deren spezifischer Arbeitslosenquote ein. (TZ 3)

Kurzfassung

Gleichzeitig befand sich diese Altersgruppe in der Regel in der Phase des Berufseinstiegs und hätte stabile Beschäftigungsverhältnisse benötigt, um sich nachhaltig im sozialen und wirtschaftlichen Gefüge der Gesellschaft etablieren zu können. (TZ 3)

Ziele und Richtlinien des AMS Österreich für die jungen Erwachsenen

Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele waren überwiegend nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und Schwerpunkte (z.B. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Arbeitsaufnahme nach Schulungen). Lediglich das Ziel zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher sprach explizit die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen an. Bei den unter 24-Jährigen beginnt nämlich die Langzeitarbeitslosigkeit bereits nach sechs Monaten, bei den über 24-Jährigen erst bei 12-monatiger Arbeitslosigkeit. (TZ 5)

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Bundesrichtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ (Richtlinie KP1) des AMS wie Erwachsene behandelt. (TZ 5)

Wirkungen der Aktivitäten des AMS Steiermark und AMS Tirol für die 15- bis 24-Jährigen

Aufgrund der geringen strategischen Fokussierung des AMS auf die Zielgruppe der jungen Erwachsenen war weder für das AMS Steiermark noch für das AMS Tirol die Messung der Wirkungen ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von Bedeutung. Entsprechende Auswertungen unterblieben daher. (TZ 6)

Verwertung der Vorbildung bei der Vermittlung durch das AMS

Bei rd. 75 % der Vermittlungsfälle des AMS Steiermark und AMS Tirol nahmen die jungen Erwachsenen eine der Vorbildung entsprechende Arbeit auf. Beachtlich war, dass rund ein Viertel sich hingegen nach der AMS-Vermittlung nicht mehr in einem der Vorbildung entsprechenden Beruf befand. Ein Befund, den eine vom

BMASK beauftragte Studie aus dem Jahr 2010 bestätigte. Demnach wäre ein Berufswechsel ein sichtbarer Wegweiser zu den Schwachstellen des Berufsbildungssystems. (TZ 9)

Im Fall, dass Berufswunsch und Vortätigkeit mit dem ausgebildeten Beruf übereinstimmten, vermittelten die beiden überprüften AMS in rd. 88,9 % der Fälle entsprechend der Ausbildung. Eine vorbildungsfremde Vermittlung erfolgte in dieser Situation in der Regel im Einvernehmen mit dem Arbeitssuchenden. Sie war oftmals durch höhere Verdienstmöglichkeiten (z.B. Produktionsarbeit im Schichtbetrieb), einer rascheren Arbeitsaufnahme, aber auch durch eine bessere Vereinbarkeit mit der Familie (flexiblere Arbeitszeiten, Nähe zum Arbeitsort) begründet. (TZ 9)

In den sieben überprüften regionalen Geschäftsstellen gab es durchaus eine Streuung hinsichtlich der nach Vorbildung vermittelten Personen: Bruck/Mur (81,3 %), Graz (77,6 %), Leibnitz (73,2 %), Imst (68,1 %), Innsbruck (74,6 %), Kufstein (64,2 %) und Schwaz (76,6 %). Die relativ häufige vorbildungsfremde Vermittlung in Imst und Kufstein war oftmals dadurch begründet, dass arbeitslose junge Erwachsene kurzfristig verfügbare, nicht der Ausbildung entsprechende Beschäftigungsangebote im Fremdenverkehr annahmen. (TZ 9)

Schulungen durch das AMS

Trotz abgeschlossener Berufsausbildung bestand ein hoher Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen durch das AMS, um die für eine rasche Vermittlung auf einen Arbeitsplatz notwendigen Anforderungen am Arbeitsmarkt zu erfüllen. Von den von der Stichprobe erfassten 766 Personen in der Altersgruppe 20 bis 24 Jahre absolvierten bereits rd. 8,0 % eine Berufsausbildung im Rahmen des Jugendausbildungs-Sicherungsgesetzes über das AMS. Weitere rd. 33,6 % besuchten nach der beruflichen Erstausbildung und vor ihrer letzten Vormerkung beim AMS Qualifizierungsmaßnahmen. Mehr als die Hälfte dieser 318 Personen absolvierte bereits mehrere Maßnahmen. (TZ 10)

Kurzfassung

Nachhaltigkeit der Vermittlung

Im Zeitraum 2009 bis Mitte 2010 war in mehr als 90 % von den insgesamt 959 Fällen der Stichprobe keine wiederholte Vermittlung durch das AMS Steiermark und das AMS Tirol erforderlich. Rund 40 % der neuerlichen Vermittlungen durch das AMS erfolgten in Berufsfeldern mit häufig saisonal ausgerichteten Beschäftigungsverhältnissen (bspw. Tourismus und Baugewerbe). (TZ 11)

Berufliche Vorbildung

Der Ausbildungsstand bzw. die berufliche Vortätigkeit der 20- bis 24-Jährigen war sehr unterschiedlich. Bei rd. 43 % aller bundesweiten Abgangsfälle lag keine spezifische berufliche Ausbildung vor. Diese verfügten höchstens über einen Pflichtschulabschluss. Die beiden AMS Steiermark und Tirol lagen mit einem Anteil von rd. 37 % bzw. rd. 33 % der Abgangsfälle ohne Berufsausbildung deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 43 %. (TZ 12)

Förder- und Qualifizierungsbedarf

Bundesweit wies rund ein Viertel der jungen Erwachsenen trotz vorhandener Berufsausbildung einen Förder- bzw. Qualifizierungsbedarf auf, welcher nach der Vormerkung zu einer Förderung (z.B. Bildungsmaßnahme) durch das AMS führte. (TZ 13)

Das AMS Tirol lag mit rd. 10 % der Fälle beim Abgang in Förderung weit unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 25 %, das AMS Steiermark mit rd. 27 % leicht darüber. (TZ 13)

Regionale Organisation der Betreuung von 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden

Sowohl das AMS Steiermark als auch das AMS Tirol gingen bei der Betreuung von jungen Erwachsenen unterschiedlich vor. Dies betraf bspw. die Landesrichtlinie zur Betreuung von Jugendlichen, welche nur vom AMS Tirol eingeführt worden war, oder die unterschiedliche Dichte von Berufsinformationszentren. Über eine bundesweite best practice-Organisation zur Betreuung der 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden verfügte das AMS nicht. (TZ 14)

Jugendberater

Das AMS Tirol konkretisierte die Betreuung, Beratung und Vermittlung von Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren durch eine Landesrichtlinie „Betreuung von Jugendlichen“. Es betreute die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen durch eigene so genannte Jugendberater im Bereich des Service für Arbeitssuchende und in den Berufsinformationszentren. Das AMS Steiermark verfügte über keine vergleichbare Richtlinie und betreute die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen im Alter von 15 bis 24 Jahren wie alle anderen Arbeitssuchenden innerhalb des Service für Arbeitssuchende. (TZ 15)

Die Anforderungen an einen Berater der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen waren bundesweit im AMS nicht einheitlich definiert bzw. existierte kein spezifisches Anforderungsprofil zur Sicherung eines Mindeststandards für deren Betreuung. Eine spezielle Ausbildung für die Jugendberatung bestand nicht. (TZ 16)

Kosten für die Betreuung der jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren

Das AMS Österreich erfasste u.a. aufgrund der geringen strategischen Gewichtung der Betreuung von jungen Erwachsenen im Vermittlungsprozess die altersgruppenspezifischen Kosten im eigenen Wirkungsbereich (Personalkosten inkl. Gemeinkostenzuschlag) nicht. Somit fehlte auch ein entsprechender jährlicher Soll-Ist-Vergleich. (TZ 17)

Kooperationen in der Steiermark und Tirol

Sowohl das AMS Steiermark als auch das AMS Tirol waren in zahlreiche Kooperationen mit regionalen Partnern (z.B. sozialökonomische Betriebe) eingebunden. Diese betrafen im Speziellen aber kaum die Zielgruppe der 20- bis 24-Jährigen. (TZ 18)

Kurzfassung

Kooperationen mit den Schulen

Nach vorheriger Einbindung der Sozialpartner brachte im November 2009 das BMUKK gemeinsam mit dem BMASK einen Vortrag an den Ministerrat zur Verbesserung der Berufsorientierung und Bildungsberatung in den Pflichtschulen ein. Für den Bereich des AMS wurde festgehalten, dass das Personal in den Berufsinformationszentren des AMS bereits aufgestockt wurde. Bis Ende 2010 stiegen dadurch die Planstellen der Berufsinformationszentren von rd. 64 Planstellen Anfang 2007 auf rd. 120 Planstellen Ende 2010 bzw. um rd. 88 %. Von diesen zusätzlichen 56 Planstellen entfielen auf das AMS Steiermark rd. 7,6 und auf das AMS Tirol rd. 4,5 Planstellen. Detaillierte Zielvorgaben an die Berufsinformationszentren durch das BMASK, z.B. über die von den Berufsinformationszentren des AMS zu erreichenden Schülerzahlen im Pflichtschulbereich, bestanden nicht. (TZ 19)

Laut Rundschreiben des BMUKK an die Schulen sollte jeder Schüler in der siebenten und achten Schulstufe ein Berufsinformationszentrum der Sozialpartner oder des AMS besuchen. Von den siebenten und achten Schulstufen besuchten im Schuljahr 2009/2010 bundesweit von 36.452 Schülern lediglich rd. 19,3 % ein Berufsinformationszentrum des AMS. Der Prozentanteil für die Berufsinformationszentren des AMS Steiermark (18,5 %) und des AMS Tirol (20,4 %) wich vom Bundesdurchschnitt nur unwesentlich ab. (TZ 19)



BMASK

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen

Kenndaten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im AMS Steiermark und AMS Tirol

Rechtsgrundlage	Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl. Nr. 313/1994 i.d.g.F.					
Rechtsform	Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit					
Aufgaben	Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes					
Arbeitslosenquote	2007	2008	2009	2010		
	in %					
20- bis 24-Jährige	7,6	7,3	9,5	9,1		
bundesweiter Durchschnitt	6,2	5,8	7,2	6,9		
vorbildungsadäquate Vermittlung arbeitsloser junger Erwachsener	vermittelter Beruf entsprach der Vorbildung		vermittelter Beruf entsprach nicht der Vorbildung		gesamt	
	Fälle	in %	Fälle	in %	Fälle	in %
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen der Vorbildung	593	88,9	74	11,1	667	100
Berufswunsch entsprach der Vorbildung, die Vortätigkeit nicht	72	56,3	56	43,7	128	100
Vortätigkeit entsprach der Vorbildung, Berufswunsch nicht	15	48,4	16	51,6	31	100
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen nicht der Vorbildung	11	11,3	86	88,7	97	100
gesamt	691	74,9	232	25,1	923¹	100

¹ insgesamt 959 Fälle in der Stichprobe, davon war bei 36 Fällen keine Auswertung möglich

Quellen: AMS, Rechnungshof

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von August bis Oktober 2010 die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice (AMS), konkret in sieben regionalen Geschäftsstellen des AMS in den Bundesländern Tirol und Steiermark.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vermittlungsaktivitäten des AMS hinsichtlich der ausbildungsadäquaten Vermittlung der Arbeitslosen im Alter von 20 bis 24 Jahren. Weiters wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die nötigen Voraussetzungen für die Berufsorientierung in den Schulen und damit für einen reibungslosen Berufseinstieg vorhanden waren.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Vor allem für die Beurteilung der dazu vom AMS betriebenen Kooperationen mit den Schulen und ihrer Auswirkungen auf den Berufseinstieg der 20- bis 24-Jährigen musste teilweise auch die Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen in die Prüfung mit einbezogen werden. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009/erstes Halbjahr 2010.

Zu dem im Februar 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das AMS Österreich im März 2011 sowie das BMASK im April 2011 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Oktober 2011.

Strategien und Ziele

Definition der Zielgruppe

- 2.1** Das AMS trennte die Jugendlichen sowie die jungen Erwachsenen statistisch in die Gruppe der 15- bis 19-Jährigen sowie der 20- bis 24-Jährigen. Das BMASK verwendete unterschiedliche Abgrenzungen; diese lagen für Jugendliche bei 15 bis 18 oder bis 19 Jahren sowie bei jungen Erwachsenen bei 19 oder 20 bis 24 sowie 25 Jahren. Derartig unterschiedliche Abgrenzungen fanden sich bspw. in Präsentationen zur Arbeitsmarktsituation bzw. in Presseausendungen zur Ausbildungsgarantie¹ bzw. zur Aktion Zukunft Jugend².
- 2.2** Der RH vermisste eine einheitliche Festlegung der Begriffe Jugendliche und junge Erwachsene durch das AMS und das BMASK. Er empfahl, auf eine Abstimmung der Definitionen der Begriffe Jugendliche und junge Erwachsene mit dem BMASK hinzuwirken. Dies auch deshalb, um im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung die Vergleichbarkeit von Auswertungen und Evaluierungen zu gewährleisten.
- 2.3** *Laut Stellungnahme des AMS wolle es im Rahmen seiner Möglichkeiten, z.B. bei gemeinsamen Projekten und bei Schnittstellen, auf eine Harmonisierung mit dem BMASK hinwirken.*

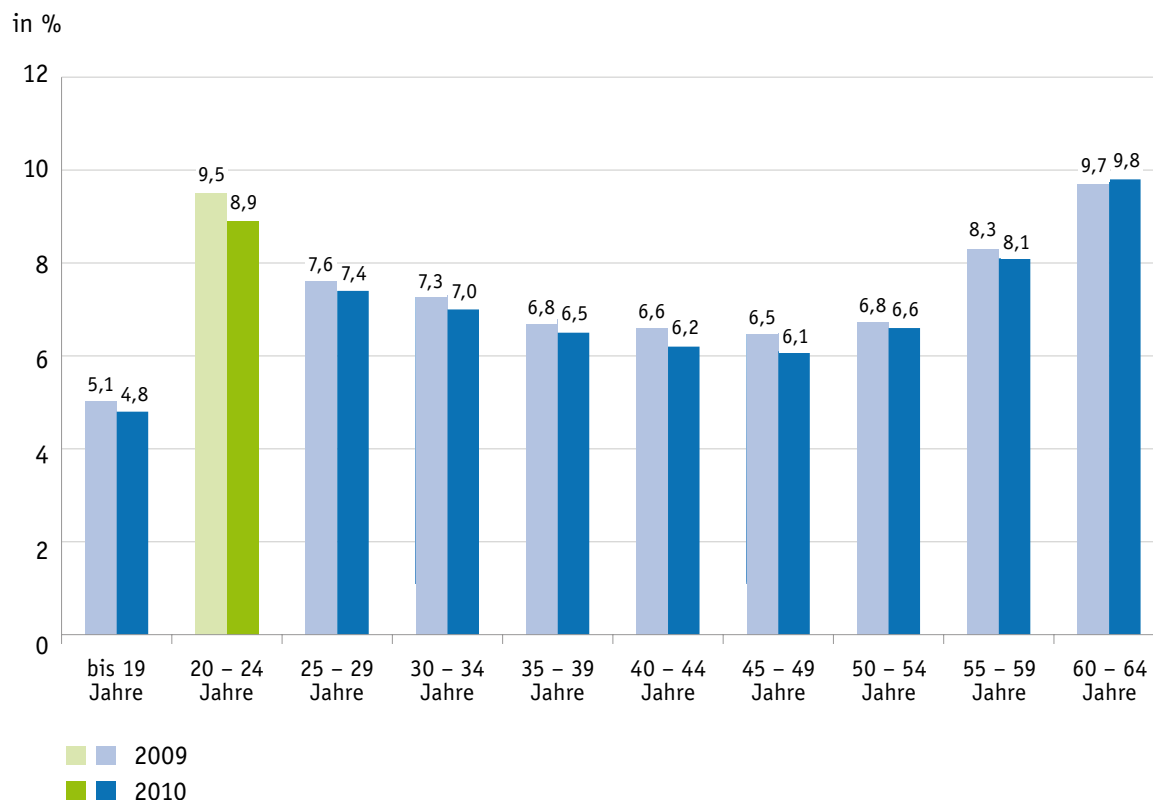
Entwicklung der Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen

- 3.1** Die folgende Abbildung zeigt die Arbeitslosenquote der Jahre 2009 und 2010, aufgegliedert nach einzelnen Altersgruppen:

¹ Jugendlichen, die keine Lehrstelle gefunden haben, wird eine Ausbildung im Rahmen der überbetrieblichen Lehrausbildung angeboten.

² Die Bundesregierung garantiert jugendlichen Arbeitslosen zwischen 19/20 und 24 Jahren innerhalb von sechs Monaten ein Arbeitsplatzangebot, eine Schulung oder eine geförderte Beschäftigung.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote 2009 und 2010 nach Altersgruppen



Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der 15- bis 24-Jährigen lag im Jahr 2009 bei rd. 7,9 % und war damit höher als die Gesamtarbeitslosenquote von rd. 7,2 %. Auffällig war aber, dass die höhere Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe ausschließlich auf die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen mit 9,5 % im Jahr 2009 zurückzuführen war. Die Gruppe der 20- bis 24-Jährigen reagierte besonders empfindlich auf den aktuellen konjunkturellen Einbruch. Im Jahr 2010 verbesserte sich die Situation der 20- bis 24-Jährigen nur unwesentlich.

Die Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen war im Jahr 2009 mit rd. 141.000 Personen, welche zumindest einen Tag arbeitslos gewesen waren, von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffen. Sie hatte damit das höchste Risiko, arbeitslos zu werden.

Strategien und Ziele

Die durchschnittliche Verweildauer der 20- bis 24-Jährigen in Arbeitslosigkeit war im Jahr 2009 mit rd. 70 Tagen um rund ein Viertel geringer als die Gesamtverweildauer aller Arbeitslosen von rd. 93 Tagen. Dies ließ den Schluss zu, dass diese Altersgruppe gegenüber anderen Altersgruppen besser vermittelbar war.

Abbildung 2: Arbeitslosenquote nach Altersgruppe und Wirtschaftswachstum 2007 bis 2010



Quellen: AMS Österreich, Statistik Austria

Der konjunkturelle Einbruch im Jahr 2009 wirkte sich bei den 20- bis 24-Jährigen besonders stark aus und auch im Jahr 2010 trat trotz deutlicher Konjunkturerholung keine signifikante Verbesserung bei deren spezifischer Arbeitslosenquote auf.



Strategien und Ziele

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

3.2 Nach Ansicht des RH zeigte die ungünstige Entwicklung der Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen eine wesentliche Schwachstelle des Arbeitsmarktes auf. Bedenklich erschien dem RH der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit der 20- bis 24-Jährigen seit 2009. Diese Altersgruppe befand sich in der Regel in der Phase des Berufseinstiegs und würde stabile Beschäftigungsverhältnisse benötigen.

Zielsystem im AMS

4 Die Aufgabenerfüllung des AMS wurde über ein komplexes Zielsystem gesteuert, das aus den arbeitsmarkt- und programmpolitischen Zielen sowie den Zielen der Balanced Scorecard bestand.

Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele wurden in einem Abstimmungsprozess zwischen den Eigentümervertretern des AMS, der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgeschäftsstellen entwickelt sowie vom Verwaltungsrat beschlossen. Diese konzentrierten sich auf die Bewältigung der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und Schwerpunkte.

Die dabei festgelegten acht arbeitsmarktpolitischen Ziele beinhalteten auch jene für zweckgebundene Programme, welche vom Bundesgesetzgeber sowie vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zentral vorgegeben wurden. Zusätzlich gab es noch jeweils ein Landesziel, das von der Landesgeschäftsstelle bestimmt wurde.

Das AMS setzte seit 2007 eine Balanced Scorecard ein, um die Zielerfüllung durch die regionalen Geschäftsstellen anhand von quantifizierten Indikatoren sicherzustellen. Neben den arbeitsmarktpolitischen Zielen umfasste diese auch Kennzahlen aus den Management- und Supportprozessen des AMS sowie Indikatoren der Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit.

Ziele und Richtlinien des AMS Österreich für die jungen Erwachsenen

5.1 Die jährlichen arbeitsmarktpolitischen Ziele waren überwiegend nicht auf die einzelnen Zielgruppen ausgerichtet (z.B. Jugendliche, Ältere, Frauen), sondern konzentrierten sich auf die Bewältigung der generellen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen und Schwerpunkte (z.B. Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit, Arbeitsaufnahme nach Schulungen). Lediglich das Ziel zur Verhinderung der Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher sprach explizit die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen an.³

³ Bei den unter 24-Jährigen beginnt die Langzeitarbeitslosigkeit bereits nach sechs Monaten, bei den über 24-Jährigen erst bei 12-monatiger Arbeitslosigkeit.

Strategien und Ziele

Da auch die für die Steuerung des Betriebs vom AMS verwendete Balanced Scorecard nicht auf die einzelnen Zielgruppen fokussierte, waren auf Bundesebene für die Gruppe der jungen Erwachsenen kaum explizite Ziele vorgegeben.

Dementsprechend verfügte das AMS auch über keine eigene Bundesrichtlinie zur Regelung der Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen. Sie wurden gemäß Bundesrichtlinie „Kernprozess Arbeitskräfte unterstützen“ (Richtlinie KP 1) des AMS wie Erwachsene behandelt.

- 5.2 Nach Ansicht des RH war die Ausrichtung des AMS anhand von Wirkungszielen grundsätzlich positiv zu werten. Konkrete Ziele für die Vermittlung und Betreuung der jungen Erwachsenen fehlten trotz der überdurchschnittlichen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit. Der RH empfahl daher, im Hinblick auf die hohe Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen bzw. aufgrund deren starken Anstiegs seit 2009, eine zielgruppenorientierte Betreuung dieser Altersgruppe als strategischen Schwerpunkt zu überlegen, um hier eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu verhindern.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich treffe der Schluss des RH zu, dass die arbeitsmarktpolitischen Ziele auf Herausforderungen und nicht auf Zielgruppen ausgerichtet seien. Dementsprechend seien die Richtlinien nicht nach Zielgruppen aufgebaut. Das AMS könne das Risiko der Verfestigung der Arbeitslosigkeit bei jungen Erwachsenen nicht nachvollziehen. Evident sei, dass es bei dieser Altersgruppe eine hohe Dynamik am Arbeitsmarkt gäbe, diese Personengruppe öfter von Arbeitslosigkeit betroffen sei und auch zu einem signifikant höheren Ausmaß bereit wäre, ihr Beschäftigungsverhältnis zu lösen.*

Die regionalen Geschäftsstellen hätten hinsichtlich der zielgruppenorientierten Betreuung von Personen Gestaltungsspielraum. Die Geschäftsstellen könnten – wenn es ihnen sinnvoll und zweckmäßig erschiene – zielgruppenorientierte Betreuung anbieten.

- 5.4 Das weiterhin bestehende hohe Niveau der Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2010 wies nach Ansicht des RH auf die Gefahr der Verfestigung der Jugendarbeitslosigkeit hin. Zusätzlich war ein neuerlicher Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit aufgrund des zu erwartenden deutlichen Einbruchs der Konjunktur im Jahr 2012 durch die anhaltende Wirtschafts- und Finanzkrise im Euroraum nicht auszuschließen. Dies würde daher sehr wohl für eine zielgruppenorientierte Betreuung sprechen. Der Bedeutung der Arbeitslosigkeit der 15- bis 24-Jährigen wurde u.a. auch durch die Einrichtung einer Taskforce durch die G20-Arbeitsmi-



Strategien und Ziele

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

nister im September 2011 Rechnung getragen, um erfolgreiche Modelle zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu ermitteln.

Wirkungen der
Aktivitäten des
AMS Steiermark und
AMS Tirol für die
20- bis 24-Jährigen

- 6.1** Aufgrund der geringen strategischen Fokussierung des AMS auf die Zielgruppe der jungen Erwachsenen war weder für das AMS Steiermark noch für das AMS Tirol die Messung der Wirkungen ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen von Bedeutung. Entsprechende Auswertungen unterblieben daher. Auf Anregung des RH filterten die beiden überprüften Landesgeschäftsstellen aus den im Data Warehouse des AMS verfügbaren Kennzahlen signifikante Indikatoren heraus, die es erlauben sollten, die spezifischen Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die 20- bis 24-Jährigen zu messen.

Die wichtigsten Indikatoren waren bspw.

- der Zugang in Schulung,
- die Arbeitsaufnahme nach Schulung (in Prozent und absolut),
- die Arbeitsaufnahme aus Arbeitslosigkeit sowie
- die Übertrittsquote in Langzeitarbeitslosigkeit.

Der Indikator Zugang in Schulung stellte dar, inwieweit das AMS für die Zielgruppe der 20- bis 24-Jährigen aktiv tätig wurde. Die Arbeitsaufnahme nach Schulung war ein Maß für die Passgenauigkeit der Schulung. Generell erlaubten die Indikatoren der Arbeitsaufnahmen auch Rückschlüsse auf die Effektivität der Vermittlungstätigkeit des AMS bzw. die Arbeitsmarktlage der Zielgruppe. Die Übertrittsquote gab Auskunft über die Erfolge der Early Intervention Strategie⁴.

Das AMS Tirol sicherte während der Gebarungsüberprüfung zu, künftig durch Beobachtung dieser Indikatoren sowie mittels Durchführung von Stichprobenüberprüfungen die Betreuung der Jugendlichen zu intensivieren.

- 6.2** Der RH empfahl, die Erfahrungen des AMS Tirol zu nutzen und daraus eine einheitliche Vorgangsweise für alle Landesgeschäftsstellen zu entwickeln.

⁴ Unter Early Intervention versteht das AMS die rasche Situationsklärung sowie das frühzeitige Setzen von Vermittlungsbemühungen und Fördermaßnahmen, um die Dauer der Arbeitslosigkeit möglichst kurz zu halten.

Strategien und Ziele

- 6.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich stünden die beispielhaft angeführten Indikatoren den Landesorganisationen und der Bundesgeschäftsstelle im Data Warehouse zur Verfügung. Das Instrument stünde bundesweit einheitlich zur Nutzung. Je nach Fokus (z.B. Männer/Frauen, nach Region) könnten diese Abfragen bei Bedarf durchgeführt werden. Arbeitsaufnahmen und Übertrittsquoten etc. würden auch im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Zielerreichung regelmäßig kontrolliert werden. Die Festlegung einer einheitlichen Vorgangsweise aller Landesgeschäftsstellen werde aber als nicht erforderlich erachtet.*
- 6.4** Der RH erachtete aufgrund der Sensibilität des Arbeitsmarktes für junge Erwachsene auf konjunkturelle Schwankungen das Modell zur Messung der Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene deshalb für notwendig, weil anders als bei der derzeitigen strategischen Orientierung des AMS nach arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen auch wesentliche Informationen über die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Förderungen für diese Zielgruppe gewonnen werden könnten.

Stichprobe

Auswahl der regionalen Geschäftsstellen

- 7** Die Berücksichtigung der Vorbildung der arbeitssuchenden jungen Erwachsenen von 20 bis 24 Jahren bei der Vermittlungsaktivität des AMS wurde anhand einer empirischen Stichprobe für das Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 beurteilt. Die Stichprobenüberprüfung erfolgte im AMS Steiermark und im AMS Tirol bei den regionalen Geschäftsstellen Graz, Bruck/Mur, Leibnitz sowie Innsbruck, Kufstein, Imst und Schwaz.

Bei der Auswahl der regionalen Geschäftsstellen wurde darauf geachtet, dass regionale Arbeitsmärkte mit unterschiedlichen Herausforderungen Berücksichtigung fanden. Die Stichprobe umfasste somit sowohl städtische Ballungsräume als auch Regionen mit überwiegend touristischem und industriellem Beschäftigungsangebot.

Umfang der Stichprobe

- 8** Im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 zählte das AMS bundesweit 363.411 Fälle von Abgängen arbeitsloser junger Erwachsener zwischen 20 und 24 Jahren. Als Abgänge bezeichnete das AMS den Übertritt von der Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigung, in eine Schulung oder in sonstige Abgangsgründe (z.B. Krankheit, Präsenzdienst).

Von diesen 363.411 Fällen verfügten bundesweit 200.756 bzw. rd. 55 % über eine Berufsausbildung. Davon traten 105.701 Fälle ein Beschäftigungsverhältnis an. Bei 13.143 Fällen (rd. 12 %) erfolgte die Arbeitsaufnahme unmittelbar auf einen Vermittlungsvorschlag des AMS. Diese Arbeitsaufnahmen stellten auch die Grundlage für die Stichprobenüberprüfung dar.

Von den 13.143 Fällen waren 2.053 Fälle im AMS Steiermark und 1.857 Fälle im AMS Tirol. Von diesen 3.910 Fällen entfielen wiederum 1.811 Fälle (rd. 46 %) auf die sieben oben angeführten regionalen Geschäftsstellen. In die Stichprobenauswertung kamen 959 Fälle (766 Personen), d.h. rd. 53 % aller Fälle der sieben überprüften regionalen Geschäftsstellen.

Verwertung der
Vorbildung bei der
Vermittlung durch
das AMS

9.1 Folgende vier Ausgangslagen waren für die Vermittlung durch das AMS relevant:

- Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen der Vorbildung,
- Berufswunsch entsprach der Vorbildung, die Vortätigkeit nicht,
- Vortätigkeit entsprach der Vorbildung, der Berufswunsch nicht, sowie
- Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen nicht der Vorbildung.

Der RH stellte einen Überblick der vorbildungsadäquaten Vermittlung arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger dar:

Stichprobe

Tabelle 1: Überblick der vorbildungsadäquaten Vermittlung arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010						
	vermittelter Beruf entsprach der Vorbildung		vermittelter Beruf entsprach nicht der Vorbildung		gesamt vermittelt	
	Fälle	in %	Fälle	in %	Fälle	in %
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen der Vorbildung	593	88,9	74	11,1	667	100,0
Berufswunsch entsprach der Vorbildung, die Vortätigkeit nicht	72	56,3	56	43,7	128	100,0
Vortätigkeit entsprach der Vorbildung, Berufswunsch nicht	15	48,4	16	51,6	31	100,0
Berufswunsch und Vortätigkeit entsprachen nicht der Vorbildung	11	11,3	86	88,7	97	100,0
gesamt	691	74,9	232	25,1	923	100,0
keine Auswertung möglich					36	
Stichprobe – gesamt					959	

Quellen: AMS Österreich, Rechnungshof

Bei rd. 74,9 % der Vermittlungsfälle des AMS Steiermark und AMS Tirol nahmen die jungen Erwachsenen eine der Vorbildung entsprechende Arbeit auf. Hingegen befand sich rund ein Viertel nach der AMS-Vermittlung nicht mehr in einem der Vorbildung entsprechenden Beruf. Diese Zahlen decken sich mit einer vom BMASK beauftragten Studie aus dem Jahr 2010.⁵ Darin wurde festgehalten, dass rund ein Viertel aller 19- bis 24-Jährigen, welche einen Lehrabschluss besaßen, bereits einen Berufswechsel vollzogen hatte. Demnach wäre ein Berufswechsel ein sichtbarer Wegweiser zu den Schwachstellen des Berufsbildungssystems.

Im Fall, dass der Berufswunsch und die Vortätigkeit mit dem ausgebildeten Beruf übereinstimmten, vermittelten die beiden überprüften AMS in rd. 88,9 % der Fälle entsprechend der Ausbildung. Eine vorbildungsfremde Vermittlung erfolgte in dieser Situation in der Regel im Einvernehmen mit dem Arbeitssuchenden. Sie war oftmals durch

⁵ siehe „Berufswechsel nach der Lehre“, Moser W., Bilgili M. (2010), Institut für Kinderrechte und Elternbildung, Studie im Auftrag des BMASK, Sektion VI, Abteilung 10

höhere Verdienstmöglichkeiten (z.B. Produktionsarbeit im Schichtbetrieb), eine raschere Arbeitsaufnahme, aber auch durch eine bessere Vereinbarkeit mit der Familie (flexiblere Arbeitszeiten, Nähe zum Arbeitsort) begründet.

In den sieben überprüften regionalen Geschäftsstellen gab es durchaus eine Streuung hinsichtlich der nach Vorbildung vermittelten Personen: Bruck/Mur (81,3 %), Graz (77,6 %), Leibnitz (73,2 %), Imst (68,1 %), Innsbruck (74,6 %), Kufstein (64,2 %) und Schwaz (76,6 %). Die relativ häufige vorbildungsfremde Vermittlung in Imst und Kufstein war oftmals dadurch begründet, dass arbeitslose junge Erwachsene kurzfristig verfügbare, nicht der Ausbildung entsprechende Beschäftigungsangebote im Fremdenverkehr annahmen.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass das AMS Steiermark und das AMS Tirol bei der Vermittlung in der überwiegenden Mehrheit der Fälle, bzw. rd. 74,9 % der Stichprobe, die Vorbildung der Arbeitssuchenden berücksichtigte und dies für die Auswahl der vermittelten Stelle ausschlaggebend war. Dennoch belegte der Anteil von rd. 25 % an jungen Erwachsenen, die einen neuen, nicht ihrer Ausbildung entsprechenden Berufsweg beschritten, nach Ansicht des RH den Bedarf einer Evaluierung.

Der RH empfahl, den relativ häufigen Berufswechsel von jungen Erwachsenen bereits wenige Jahre nach Abschluss der Berufsausbildung zu evaluieren. Weiters empfahl er, diese Evaluierung bei der Gestaltung des Beruforientierungsangebots für die Beratung bei der Berufsauswahl der Jugendlichen zu berücksichtigen.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich müsse ein Berufswechsel auch als Ausdruck der Dynamik des Arbeitsmarktes und der Veränderungswünsche junger, ausgebildeter Erwachsener, auch unter dem Aspekt der persönlichen Weiterentwicklung gesehen werden und keinesfalls Ausdruck einer falschen Beruforientierung sein. Entscheidungen, die im frühen Jugendlichenalter getroffen würden, entsprächen auch bei einer gut vorbereiteten und begleiteten Berufsentscheidungsphase häufig nicht mehr den Lebensrealitäten junger Erwachsener.*
- 9.4** Nach Ansicht des RH bestätigen sowohl die Zahlen des RH zum häufigen Berufswechsel im Zuge der Vermittlung durch das AMS als auch die Hinweise der Studie „Berufswechsel nach der Lehre“, wonach im Berufsbildungssystem Schwachstellen bestehen, sehr wohl die Notwendigkeit einer tiefer gehenden Analyse dieses Phänomens.

Stichprobe

Schulungen durch
das AMS

10.1 Die 959 Fälle der Stichprobe, d.h. vom AMS vermittelte Abgangsfälle mit abgeschlossener Berufsausbildung, betrafen 766 Personen in der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen. Von diesen absolvierten bereits 61 bzw. rd. 8,0 % eine Berufsausbildung im Rahmen des Jugendausbildungs-Sicherungsgesetzes über das AMS. Weitere 257 Personen bzw. rd. 33,6 % besuchten nach der beruflichen Erstausbildung und vor ihrer letzten Vormerkung beim AMS Qualifizierungsmaßnahmen. Insgesamt gliederte sich die Qualifizierung durch das AMS wie folgt auf:

Tabelle 2: Anzahl der Personen mit einer nachträglichen Qualifizierung in der Stichprobe	
Qualifizierungsmaßnahmen	Anzahl der Personen
Lehrgänge des Jugendausbildungs-Sicherungsgesetzes	61
AMS-Qualifizierungsmaßnahmen	257
<i>davon</i>	
<i>Bildungsmaßnahmen</i>	215
<i>Finanzierung von Kurskosten</i>	24
<i>Stiftungen</i>	18
gesamt	318

Quelle: Rechnungshof

Mehr als die Hälfte dieser 318 Personen absolvierte bereits mehrere Maßnahmen:

Tabelle 3: Häufigkeit von Qualifizierungsmaßnahmen je Person der Stichprobe	
	Anzahl Personen
insgesamt	318
einmal	158
zweimal	83
dreimal	41
öfter als dreimal	36

Quelle: Rechnungshof

- 10.2** Der RH stellte fest, dass trotz abgeschlossener Berufsausbildung ein hoher Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen durch das AMS bestand. Nach Ansicht des RH entsprach die berufliche Erstausbildung offensichtlich nicht immer den für eine rasche Vermittlung auf einen Arbeitsplatz notwendigen Anforderungen am Arbeitsmarkt.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des AMS Steiermark führe der hohe Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen der analysierten Personen (mit abgeschlossener Berufsausbildung) zur irrigen Annahme, dass die beruflichen Erstausbildungen in so hohem Maße unzureichend seien. Eine differenzierte Erfassung von echten Qualifizierungsmaßnahmen einerseits und Aktivierungsangeboten (häufig zur Übertrittsverhinderung eingesetzt) andererseits würde hier ein realitätsgerechteres Bild entstehen lassen.*
- 10.4** Der RH machte darauf aufmerksam, dass die AMS-internen Auswertungen eben diese Aktivierungsmaßnahmen nicht enthielten.
- 11** Der RH stellte dar, wie oft 20- bis 24-Jährige im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 vom AMS Steiermark sowie vom AMS Tirol neuerlich vermittelt wurden:

 Nachhaltigkeit der
 Vermittlung

Tabelle 4: 20- bis 24-Jährige, die nach einer AMS-Vermittlung erneut vom AMS im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010 vermittelt wurden			
regionale Geschäftsstelle	einmal	zweimal	dreimal
Bruck/Mur	7	–	–
Graz	22	1	–
Leibnitz	8	1	–
Imst	9	–	–
Innsbruck	13	4	1
Kufstein	18	1	–
Schwaz	4	2	–
gesamt	81	9	1

Quelle: AMS Österreich

Stichprobe

Von den insgesamt 959 Fällen der Stichprobe nahmen nach der ersten Vermittlung 81 Fälle einmal, neun Fälle zweimal und ein Fall dreimal das AMS erneut in Anspruch. Rund 40 % dieser wiederholten Vermittlungsvorgänge erfolgten allerdings in Berufsfeldern mit häufig saisonal ausgerichteten Beschäftigungsverhältnissen (bspw. Tourismus und Baugewerbe). Ein Stellenwechsel ohne Einschaltung des AMS konnte von diesem nicht erfasst werden. In mehr als 90 % der Fälle der Stichprobe war keine wiederholte Vermittlung im überprüften Zeitraum erforderlich.

Weitere Feststellung zum Vermittlungsprozess des AMS

Berufliche Vorbildung

- 12.1** Die Ausbildung bzw. die berufliche Vortätigkeit der jungen Erwachsenen war sehr unterschiedlich. Rund ein Viertel der 20- bis 24-Jährigen besaß schon bei der Vormerkung im AMS eine bei saisonabhängigen Branchen häufig vorkommende Einstellzusage eines Arbeitgebers für einen späteren Zeitpunkt. Die berufliche Vorbildung dieser Gruppe trat daher bei den Vermittlungsaktivitäten des AMS in den Hintergrund.

Tabelle 5: Überblick Abgänge arbeitsloser 20- bis 24-Jähriger nach Vorkarriere, im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010

	bundesweit		AMS Steiermark		AMS Tirol	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Abgänge gesamt	363.411	100	53.827	100	29.838	100
mit abgeschlossener Berufsausbildung ¹	200.756	55	32.357	60	19.473	65
mit AHS-Ausbildung	8.308	2	1.349	3	531	2
mit Pflichtschulausbildung oder ohne Schulabschluss, aber ohne Berufsausbildung	154.347	43	20.121	37	9.834	33

¹ Lehre oder Berufsbildende mittlere bzw. Berufsbildende höhere Schule sowie abgeschlossenes Studium

Quelle: AMS Österreich

Bei rd. 43 % aller bundesweiten Abgangsfälle lag keine spezifische berufliche Ausbildung vor. Diese verfügten höchstens über einen Pflichtschulabschluss. Ein kleiner Teil bzw. 8.308 Fälle hatte eine AHS-Matura. Die beiden AMS Steiermark und Tirol lagen mit einem Anteil von rd. 37 % bzw. rd. 33 % der Abgangsfälle ohne Berufsausbildung deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 43 %.

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

12.2 Der RH bemerkte kritisch, dass seit 2009 bundesweit in rd. 43 % der Abgangsfälle die arbeitslosen 20- bis 24-Jährigen höchstens über einen Pflichtschulabschluss verfügten. Der hohe Anteil an jungen Erwachsenen, die bereits nach Erfüllung der Pflichtschulzeit die (berufliche) Ausbildung verlassen, birgt für den RH ein großes Gefahrenpotenzial mit hohen sozialen Kosten.

Förder- und Qualifizierungsbedarf

13.1 Bei der Vormerkung im AMS hatten die Arbeitssuchenden die Möglichkeit, gemeinsam im Rahmen der Betreuung durch das AMS einen Berufswunsch für die Vermittlung anzugeben. Zudem legte das AMS fest, ob für den arbeitssuchenden jungen Erwachsenen ein Förderbedarf, bspw. durch eine Bildungsmaßnahme, bestand.

Tabelle 6: Überblick Abgänge vorgemerkter 20- bis 24-Jähriger mit Berufsausbildung ohne Einstellzusage im Jahr 2009 und im ersten Halbjahr 2010

	bundesweit		AMS Steiermark		AMS Tirol	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Abgänge von vorgemerkten jungen Erwachsenen mit Berufsausbildung	200.756	100	32.357	100	19.473	100
Abgang durch Arbeitsaufnahme	105.701	53	17.321	53	13.672	70
Abgang in Förderung	50.061	25	8.632	27	1.858	10
sonstiger Abgang	44.994	22	6.404	20	3.943	20

Quelle: AMS Österreich

Für rund ein Viertel der Fälle mit abgeschlossener Berufsausbildung folgte bundesweit nach der Vormerkung unmittelbar eine Förderung (z.B. Bildungsmaßnahme) durch das AMS. Aus sonstigen Gründen (z.B. Krankheitsfall, Präsenzdienst) schieden rd. 22 % aus dem Vermittlungsprozess aus bzw. verließen kurzfristig den Arbeitsmarkt.

Das AMS Tirol lag mit rd. 10 % der Fälle beim Abgang in Förderung weit unter dem Bundesdurchschnitt von rd. 25 %. Das AMS Steiermark wies rd. 27 % beim Abgang in Förderung auf. Die Werte für den sonstigen Abgang wiesen mit jeweils rd. 20 % bei beiden AMS nur einen geringen Unterschied zum Bundesdurchschnitt von rd. 22 % auf.

- 13.2** Der RH gab zu bedenken, dass bundesweit für rund ein Viertel an jungen Erwachsenen trotz vorhandener Berufsausbildung ein Förder- bzw. Qualifizierungsbedarf bestand.

Umsetzung und Organisation

Regionale Organisation der Betreuung von 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden

- 14** Die vom RH überprüften AMS Steiermark und AMS Tirol gingen bei der Betreuung von jungen Erwachsenen unterschiedlich vor. Über eine bundesweite best practice-Organisation zur Betreuung der 15- bis 24-jährigen Arbeitssuchenden verfügte das AMS nicht. Die folgende Tabelle stellt die wesentlichen Unterschiede in den überprüften AMS Steiermark und AMS Tirol dar:

Tabelle 7: Unterschiede zwischen dem AMS Steiermark und AMS Tirol in der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen		
	AMS Steiermark	AMS Tirol
Jugendberater in regionalen Geschäftsstellen (Service für Arbeitssuchende)	nein, jedoch in einzelnen regionalen Geschäftsstellen jahrgangswise Zuordnung der Kunden zum Berater im Bereich des Service für Arbeitssuchende	Ja
Landesrichtlinie zur Betreuung von Jugendlichen (15 bis 24 Jahre)	Nein	Ja
Berufsinformationszentren	in neun von 16 regionalen Geschäftsstellen, sonst Berufsinfostellen	in allen acht regionalen Geschäftsstellen, werden auch speziell für die Jugendberatung eingesetzt
Kooperation mit den Schulen sowie Betreuung Schulklassen der siebenten und achten Schulstufe	Berufsinformationszentrums-Berater	Jugendberater und Berufsinformationszentrums-Berater

Quelle: Rechnungshof

Jugendberater

- 15.1** Das AMS Tirol nutzte die Möglichkeit in der Richtlinie KP1, bestimmte Angelegenheiten auf der Ebene der Landesgeschäftsstellen näher regeln zu dürfen und konkretisierte die Betreuung, Beratung und Vermittlung von Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren durch eine Landesrichtlinie „Betreuung von Jugendlichen“. Das AMS Steiermark verfügte über keine vergleichbare Richtlinie. Aufgrund dessen hatten die beiden überprüften AMS Steiermark und AMS Tirol zwei unterschiedliche Modelle bei der Betreuung von jungen Erwachsenen im Alter von 20 bis 24 Jahren.

Das AMS Steiermark betreute die 15- bis 24-Jährigen wie alle anderen Arbeitssuchenden im Bereich der Service- bzw. Beratungszone des Service für Arbeitssuchende. Eigene Berater für diese Altersgruppe waren nicht vorgesehen. Jedoch konnte sich aufgrund der internen Aufteilung (bspw. nach Geburtsjahrgang) in den regionalen Geschäftsstellen ergeben, dass einzelne AMS-Berater für diese zuständig waren. Das AMS Tirol betreute die 15- bis 24-Jährigen durch eigene so genannte Jugendberater im Bereich des Service für Arbeitssuchende als auch durch die Berufsinformationszentrums-Berater.

Während das AMS Steiermark die Betreuung der Schulen gemäß Bundesrichtlinie „Dienstleistungen des Kernprozess 3 in den Berufsinformationszentren“ (BIZ-Richtlinie) über die Berufsinformationszentren (BIZ) durchführte, waren im AMS Tirol gemäß der Landesrichtlinie „Betreuung von Jugendlichen“ die Jugendberater aus dem Service für Arbeitssuchende dafür zuständig.

- 15.2** Der RH wertete das Modell des AMS Tirol, eigene Jugendberater für die Betreuung von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen zu beschäftigen, in Anbetracht der hohen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe, für positiv. Er empfahl, bundesweit die Organisation der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen zu evaluieren, um ein best practice-Modell zu entwickeln.
- 15.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich orientiere es sich in seiner Strategie, seiner Organisation und der Gestaltung seiner Dienstleistungen nicht an (statistisch definierten) Zielgruppen.*

In diesem Sinne sei auch das organisatorische Grundmodell der 3-Zonen-Struktur in den regionalen Geschäftsstellen an einer Kundensegmentierung nach individuellen Problemlagen und Betreuungsbedürfnissen ausgerichtet. Die zentralen Vorgaben erlaubten den einzelnen Landesorganisationen bzw. regionalen Geschäftsstellen, innerhalb dieser Beratungszonen auch „SpezialistInnen“ für bestimmte Kundengruppen bzw. Problemstellungen einzurichten. Diese Möglichkeit würde – unter

Umsetzung und Organisation

Bedachtnahme auf Größe der Geschäftsstellen oder der arbeitsmarkt-bezogenen Rahmenbedingungen – unterschiedlich genutzt werden.

Die Einräumung von Spielräumen für organisatorische Anpassungen nach regionalen Bedürfnissen hätte sich auch in dieser Hinsicht bewährt. Aufgrund dieser Erfahrungen sähe das AMS Österreich keinen Anlass, hier generelle einheitliche Vorgaben zur Einrichtung gesonderter Betreuungsschalter für Jugendliche zu formulieren.

15.4 Der RH wies darauf hin, dass durch die empfohlene bundesweite Evaluierung ein best practice-Modell entwickelt werden sollte. Dieses hätte Vorbildfunktion für alle Landesgeschäftsstellen des AMS.

16.1 Die Anforderungen an einen Berater der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen waren bundesweit im AMS nicht einheitlich definiert bzw. existierte kein spezifisches Anforderungsprofil. Eine spezielle Ausbildung für die Jugendberatung bestand nicht.

16.2 Nach Ansicht des RH handelte es sich bei der Gruppe der 15- bis 24-Jährigen aufgrund der Herausforderungen des Arbeitsmarktes um eine besonders betreuungsbedürftige Gruppe. Der RH empfahl daher, für die Betreuung der 15- bis 24-Jährigen ein Schulungsangebot für die Berater im Bereich des Service für Arbeitssuchende zu entwickeln, um einen Mindeststandard der Betreuung zu sichern und den Bedürfnissen dieser Altersgruppe gerecht werden zu können.

16.3 *Laut Stellungnahme des AMS Österreich käme in diesem Kontext der Betreuung und Unterstützung Jugendlicher im Zusammenhang mit Berufswahl und Einstieg in den Arbeitsmarkt – insbesondere an der Schnittstelle Schule und Arbeitswelt – den Berufsinformationszentren des AMS zunehmend eine wichtige Rolle zu. Für die in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiter mit ihren spezifischen Aufgabenstellungen wäre im Jahr 2010 ein neues Ausbildungsangebot entwickelt worden, das im Jahr 2011 gestartet worden sei.*

Neben diesen bundesweiten Angeboten gäbe es noch regionale Weiterbildungsangebote. Beispielsweise würde im AMS Tirol für die Zielgruppe Jugendberater ein fachspezifisches Seminar „Kompetenter Umgang mit Suchtproblematiken“ durchgeführt werden. Ein Folgeseminar sei für 2011 organisiert.



Umsetzung und Organisation

BMASK

Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen

Kosten für die Betreuung der 20- bis 24-Jährigen

- 17.1** Das AMS Österreich erfasste die altersgruppenspezifischen Kosten im eigenen Wirkungsbereich (Personalkosten inkl. Gemeinkostenzuschlag) nicht. Somit fehlte auch ein entsprechender jährlicher Soll-Ist-Vergleich.
- 17.2** Der RH empfahl, im Zuge der strategischen Evaluierung der Organisation der Betreuung von jungen Erwachsenen in die anschließende Erarbeitung eines best practice-Modells dessen Kosteneffizienz mit geeigneten Berechnungsmethoden einzubeziehen.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich werde derzeit im AMS ein umfassendes Organisationsentwicklungsprojekt durchgeführt, in dessen Rahmen neben dem Ausbau und der besseren Vernetzung der unterschiedlichen Vertriebswege des AMS auch die Aufbau- und Ablauforganisation der regionalen Geschäftsstellen einer Überprüfung und all-fälligen Anpassung unterzogen würden. In diesem Rahmen werde auch die bestehende Form der Dienstleistungserbringung für Jugendliche und junge Menschen analysiert, bewertet und allenfalls angepasst werden.*

Kooperationen

Kooperationen in der Steiermark und Tirol

- 18** Das AMS Steiermark war an rd. 44 Kooperationen mit dem Land Steiermark, der Stadt Graz, dem Bundessozialamt, dem BMUKK und dem steirischen Landesschulrat beteiligt. Die auf das AMS Steiermark entfallenden Kosten im übertragenen Wirkungsbereich beliefen sich im Jahr 2009 auf rd. 44 Mill. EUR.

Das AMS Tirol war in rd. 25 Kooperationen mit dem Land Tirol, der Stadt Innsbruck, dem Bundessozialamt, dem Tiroler territorialen Beschäftigungspakt, dem Tiroler Integrationszentrum und dem Tiroler Landesschulrat eingebunden. Die dabei auf das AMS entfallenden Kosten im übertragenen Wirkungsbereich betragen im Jahr 2009 rd. 16 Mill. EUR.

Die Inhalte und Zielgruppen der umgesetzten Maßnahmen waren vorwiegend sozialpolitisch motiviert. Sie betrafen Stiftungen, sozialökonomische Betriebe, bedarfsorientierte Mindestsicherung, Aufbau eines Integrationszentrums in Tirol, Bildungsbörse für Migranten, Schuldnerberatung Steiermark, Kinderdrehscheibe und Arbeitstraining für Behinderte.

Die gemeinsamen Initiativen des AMS mit regionalen Partnern in der Steiermark und in Tirol wiesen kaum spezifische Kooperationen für die Zielgruppe der 20- bis 24-Jährigen auf.

Kooperationen

Kooperationen mit den Schulen

19.1 Im November 2009 wurde unter der Führung des BMUKK gemeinsam mit dem BMASK ein Vortrag an den Ministerrat zur Verbesserung der Berufsorientierung und Bildungsberatung in den Pflichtschulen eingebracht. Basis dafür war ein gemeinsam mit den Sozialpartnern erarbeiteter Katalog, welcher ab dem Schuljahr 2009/2010 in der siebenten und achten Schulstufe verbindliche Maßnahmen im Bereich Information, Beratung und Orientierung für Bildung und Beruf vorsah.

Demgemäß sollten die Schulleiter standortbezogene Umsetzungskonzepte ausarbeiten. Die Grundkompetenzen der Schüler für eine selbstverantwortliche Berufsentscheidung sollten durch die verbindliche Übung „Berufsorientierung“ in der siebenten und achten Schulstufe, Projekte mit „Realbegegnungen“, Bewerbungstrainings etc. gefördert werden.

Für den Bereich des AMS wurde im Ministerratsvortrag festgehalten, dass das Personal in den Berufsinformationszentren des AMS bereits aufgestockt wurde. Nach dem darauf basierenden Rundschreiben des BMUKK sollte jeder Schüler in der siebenten und achten Schulstufe ein Berufsinformationszentrum der Sozialpartner oder des AMS besuchen.

Die bundesweite Entwicklung der Planstellen in den Berufsinformationszentren des AMS verlief seit 2007 wie folgt:

Tabelle 8: Personalentwicklung in den Berufsinformationszentren des AMS von 2007 bis 2010					
	2007	2008	2009	2010	Ende 2010
	in VZÄ				
AMS Steiermark	11,13	15,15	14,09	17,46	18,72
AMS Tirol	5,96	6,41	8,07	8,38	10,48
bundesweit	64,11	68,38	70,35	94,71	120,86

Quelle: AMS Österreich

Die Planstellen der Berufsinformationszentren nahmen von rd. 64 Planstellen Anfang 2007 auf rd. 120 Planstellen Ende 2010 bzw. um rd. 88 % zu. Auf das AMS Steiermark entfielen rd. 7,6 und auf das AMS Tirol rd. 4,5 der zusätzlichen Planstellen.

Durch die gemeinsame Initiative des BMUKK und des BMASK besuchten im Schuljahr 2009/2010 folgende Anzahl der Schüler der siebenten und achten Schulstufe die Berufsinformationszentren des AMS Steiermark sowie des AMS Tirol:

Tabelle 9: Berufsinformationszentren-Besuche der siebenten und achten Schulstufe im Schuljahr 2009/2010			
	Schüler	Schulklassen	Anteil an der Gesamtschülerzahl
	Anzahl		in %
AMS Steiermark	4.952	241	18,5
AMS Tirol	3.562	165	20,4
bundesweit	36.452	1.670	19,3

Quelle: AMS Österreich

Beide überprüften AMS wiesen eine ähnliche Reichweite bei den Besuchen von Schülern der siebenten und achten Schulstufe wie der bundesweite Durchschnitt (19,3 %), gemessen an der Gesamtschüleranzahl dieser beiden Schulstufen, auf.

- 19.2** Der RH anerkannte den ersten Schritt des BMUKK und des BMASK, das AMS verstärkt in die Berufsorientierung im Bereich der Schulen einzubinden sowie die Bereitstellung von Ressourcen im Bereich der Berufsinformationszentren des AMS. Er hätte aber im Zusammenhang mit der Personalaufstockung detaillierte Zielvorgaben an die Berufsinformationszentren durch das BMASK, z.B. über die von den Berufsinformationszentren des AMS zu erreichenden Schülerzahlen im Pflichtschulbereich, für zweckmäßig erachtet.

Der RH empfahl, im weiteren Zusammenwirken mit dem BMASK bzw. dem BMUKK zur Vertiefung der Berufsorientierung auf quantifizierte Zielsetzungen sowie Indikatoren hinzuwirken.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des AMS Österreich könnten allgemeine Zielvorgaben der Arbeitsmarktpolitik gemäß § 59 AMSG vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz an das AMS gerichtet werden.*

Kooperationen

Das BMASK führte aus, dass seit dem Schuljahr 2009/2010 der „Katalog verbindlicher Maßnahmen im Bereich Information, Beratung, Orientierung der 7. und 8. Schulstufe“ des BMUKK unbefristet gültig sei. Die enthaltenen Maßnahmen dienten dem Lern- und Entwicklungsprozess der Schüler und stärkten deren Entscheidungskompetenz für die weitere Berufs- und Bildungswahl.

Darin inbegriffen seien insbesondere die verbindlichen Übungen „Berufsorientierung“, Information und Beratung der Schülerberater sowie der verpflichtende Besuch eines Berufsinformationszentrums des AMS.

Das BMASK würde im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem BMUKK das Thema Berufsorientierung an den Schulen weiterhin schwerpunktmäßig behandeln.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das AMS Österreich hervor:

(1) Auf eine Abstimmung der Definitionen der Begriffe Jugendliche und junge Erwachsene mit dem BMASK sollte hingewirkt werden. Dies auch deshalb, um im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung die Vergleichbarkeit von Auswertungen und Evaluierungen zu gewährleisten. (TZ 2)

(2) Im Hinblick auf die hohe Arbeitslosenquote der jungen Erwachsenen sowie deren hohe Betroffenheit von Arbeitslosigkeit wäre eine zielgruppenorientierte Betreuung dieser Altersgruppe als strategischer Schwerpunkt zu überlegen, um hier eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit zu verhindern. (TZ 5)

(3) Die Erfahrungen des Arbeitsmarktservice Tirol sollten zur Messung der Wirkungen seiner Maßnahmen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen genutzt und daraus eine einheitliche Vorgangsweise für alle Landesgeschäftsstellen entwickelt werden. (TZ 6)

(4) Der relativ häufige Berufswechsel von jungen Erwachsenen bereits wenige Jahre nach Abschluss der Berufsausbildung sollte evaluiert werden. Diese Evaluierung sollte bei der Gestaltung des Beruforientierungsangebots für die Beratung bei der Berufsauswahl der Jugendlichen berücksichtigt werden. (TZ 9)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMASK

**Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
von jungen Erwachsenen**

(5) Die Organisation der Betreuung der 15- bis 24-Jährigen sollte bundesweit evaluiert werden, um ein best practice-Modell zu entwickeln. (TZ 15)

(6) Für die Betreuung der 15- bis 24-Jährigen sollte ein Schulungsangebot für die Berater im Service für Arbeitssuchende entwickelt werden, um einen Mindeststandard der Betreuung zu sichern und den Bedürfnissen dieser Altersgruppe gerecht werden zu können. (TZ 16)

(7) Im Zuge der strategischen Evaluierung der Organisation der Betreuung von jungen Erwachsenen sollte in die anschließende Erarbeitung eines best practice-Modells dessen Kosteneffizienz mit geeigneten Berechnungsmethoden einbezogen werden. (TZ 17)

(8) Im weiteren Zusammenwirken mit dem BMASK bzw. dem BMUKK sollte zur Vertiefung der Berufsorientierung auf quantifizierte Zielsetzungen sowie Indikatoren hingewirkt werden. (TZ 19)

Wien, im Oktober 2011

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2011/1 Bericht des Rechnungshofes
- Buchhaltungsagentur des Bundes
 - PRINT and MINT SERVICES GmbH
 - Ausgewählte Beschaffungsvorgänge im BMLVS
 - Klassenschülerhöchstzahl 25
 - Controlling im Bundesschulwesen
 - Studienbeiträge
 - Elektrifizierung der Bahnstrecke Wulkaprodersdorf – Eisenstadt
 - Neusiedl am See
 - Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/2 Bericht des Rechnungshofes
- Filmförderung in Österreich
 - Altenbetreuung in Kärnten und Tirol
 - Vergabeprozess Container-Stapler und Rolle des Konzerneinkaufs
 - MedAustron
- Reihe Bund 2011/3 Bericht des Rechnungshofes
- Austrian Institute of Technologie GmbH – Unternehmensentwicklung und Verkauf der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklung GmbH
 - Sicherheit auf Nebenbahnen; Follow-up-Überprüfung
 - Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013
 - Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung
 - Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein
 - Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen
- Reihe Bund 2011/4 Bericht des Rechnungshofes
- Bundespressedienst
 - Projekt ELAK im Bund; Follow-up-Überprüfung
 - Finanzielle Lage des Pensionsinstituts der Linz AG und des Pensionsinstituts für Verkehr und öffentliche Einrichtungen
 - Finanzmarktaufsicht; Follow-up-Überprüfung
 - Klima- und Energiefonds
 - Umsetzung der Klimastrategie Österreichs auf Ebene des Bundes; Follow-up-Überprüfung
 - Immobilienebarung der Österreichische Bundesbahnen-Holding Aktiengesellschaft sowie einzelner ÖBB-Gesellschaften; Follow-up-Überprüfung
 - Militärische Vertretungen im Ausland



- Reihe Bund 2011/5 Bericht des Rechnungshofes
- Grundlagen der Fiskalpolitik
 - Konsularwesen (insbesondere Visa-Angelegenheiten)
 - Dienstplangestaltung für den ärztlichen Dienst in Unfallkrankenhäusern und in notfallchirurgischen Einrichtungen
 - Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen
 - Adaptierung und Erweiterung der Infrastruktur am Militärflugplatz Zeltweg in Zusammenhang mit der Einführung des Systems Eurofighter
 - Aktionsplan Erneuerbare Energie
- Reihe Bund 2011/6 Bericht des Rechnungshofes
- Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder
 - Einsparungspotenzial durch Kooperation und Koordination der drei Wetterdienste
 - Einsatzgruppen zur Bekämpfung der Straßenkriminalität bei den Landespolizeikommanden; Follow-up-Überprüfung
 - Geldwäschebekämpfung und Vermögensabschöpfung; Follow-up-Überprüfung
 - Wiener Hafen, GmbH & Co KG; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2011/7 Bericht des Rechnungshofes
- Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)
- Reihe Bund 2011/8 Bericht des Rechnungshofes
- Einführung des Pensionskontos
 - Post & Telekom Immobiliengesellschaft m.b.H.
 - Bundesbeschaffung GmbH; Follow-up-Überprüfung
 - Blutversorgung durch die Universitätskliniken für Blutgruppenserologie und Transfusionsmedizin in Wien und Graz
 - Wissensmanagement im BMI und im BMLVS
 - Umsetzung der NEC-Richtlinie auf Ebene des Bundes
 - Verlängerung der S 31 Burgenland Schnellstraße
 - Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte
 - Frauenförderung an Universitäten
 - Österreich Werbung; Follow-up-Überprüfung



Reihe Bund 2011/9

Bericht des Rechnungshofes

- Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung
- Informationstechnologie im BMI - IT-Projekt PAD
- Verein Hilfswerk Salzburg - Sachwalterschaft und Bewohnervertretung
- Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen
- Nebenbahnen - Kosten und verkehrspolitische Bedeutung



