

III-77 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des
Nationalrates XXII. GP

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes



**Der
Rechnungshof**

Reihe Bund
2004/2

**Auftragsvergaben über Beratungs-
leistungen in Bundesministerien**

**Information und Organisation
im BMA**

**Leopold-Franzens-Universität
Innsbruck**

Lohnsteuerprüfung

**Organisation der Österreichischen
Bundesfinanzierungsagentur**

**Bauvorhaben Landeskrankenhaus
Graz West**

Bundespolizeidirektion Graz

Bundespolizeidirektion Schwechat

Oienstzeitsysteme

Justizwachschule

**Verkauf des Schlosses Waidhofen
an der Ybbs**

**Umsetzung der Verwaltungsreform
im BMVIT**

Rechnungshof
Zl 860.024/002-E1/04

Bisher erschienen:

Reihe Bund 2004/1

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

- Luftraumüberwachungsflugzeuge: Typenentscheidung; Gegengeschäftsangebote

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

Fax (00 43 1) 71 2 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im Mai 2004



Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

**Information und Organisation im Bundesministerium für
auswärtige Angelegenheiten**

Leopold–Franzens–Universität Innsbruck

Lohnsteuerprüfung

Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West

Bundespolizeidirektion Graz

Bundespolizeidirektion Schwechat

Dienstzeitsysteme

Justizwachschule

Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs

**Umsetzung der Verwaltungsreform im Bundesministerium für
Verkehr, Innovation und Technologie**



Inhalt

Vorbemerkungen	Vorlage an den Nationalrat	1
	Darstellung der Prüfungsergebnisse	1
BMF	Bundeskanzleramt	
BKA	Bundesministerien für	
BMF	Finanzen	
BMLFUW	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
BMSG	soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz	
BMGF	Gesundheit und Frauen	
BMVIT	Verkehr, Innovation und Technologie	
BMWA	Wirtschaft und Arbeit	
	Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien	3
BMA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten	
	Information und Organisation im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten	45
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	Leopold-Franzens-Universität Innsbruck	51
BMF	Bundesministerium für Finanzen	
	Lohnsteuerprüfung	57
	Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur	69
	Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West	79
BMI	Bundesministerium für Inneres	
	Bundespolizeidirektion Graz	91
	Bundespolizeidirektion Schwechat	99
	Dienstzeitsysteme	107
BMJ	Bundesministerium für Justiz	
	Justizwachschule	117



BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs	123
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	
	Umsetzung der Verwaltungsreform im Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	127
Anhang	Entscheidungsträger	
	Aufsichtsratsvorsitzende und deren Stellvertreter sowie Vorstandsmitglieder der überprüften Unternehmungen	133

Abkürzungen

Abs	Absatz
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGF	für Gesundheit und Frauen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLS	für öffentliche Leistung und Sport
BMLV	für Landesverteidigung
BMSG	für soziale Sicherheit und Generationen
BMSG	für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
RH	Rechnungshof
ua	und andere(s)
USt	Umsatzsteuer
WB	Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
Z	Ziffer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH berichtet dem Nationalrat gemäß Art 126d Abs 1 zweiter Satz B-VG nachstehend über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebärungsüberprüfungen getroffen hat.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinander gereiht. 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 RH ist nach der Vorlage an den Nationalrat über die Homepage des RH <http://www.rechnungshof.gv.at> verfügbar.



Wirkungsbereich**des Bundeskanzleramtes****der Bundesministerien für****Finanzen****Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft****soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz****Gesundheit und Frauen****Verkehr, Innovation und Technologie****Wirtschaft und Arbeit****Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien****Kurzfassung**

Der RH überprüfte in sechs Bundesministerien Aufträge für Beratungsleistungen, die im Zusammenhang mit Verwaltungsreform- bzw Reorganisationsprojekten sowie Gesetzesvorbereitungen vergeben wurden. Die Querschnittsüberprüfung umfasste insgesamt 36 Einzelvergaben mit einer Gesamtvertragssumme von rd 12,8 Mill EUR (einschließlich Umsatzsteuer – USt). Im Schnitt verursachte ein Beratungstag Kosten von 1 740 EUR für den Projektleiter und 1 220 EUR für einen Mitarbeiter zuzüglich der Umsatzsteuer.

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes**(damaliges Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport)**

Der RH überprüfte insgesamt zwölf Aufträge an vier Auftragnehmer mit einer Auftragssumme von rd 3 Mill EUR (einschließlich USt). Er zeigte dabei Mängel bei der Vergabe und bei der Vertragsabwicklung auf. Mehrfach holte das damalige BMLS nicht die vergaberechtlich gebotenen Vergleichsangebote ein. Auch wurden Zahlungen über das vereinbarte Maximalentgelt hinaus geleistet bzw ein für das BMLS ungünstiger Stundensatz vereinbart. In einem Fall waren die Honorarhöhe und die mangelnde Verwertbarkeit der Projektergebnisse zu beanstanden.

Kurzfassung**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen**

Der RH überprüfte sieben Aufträge (drei im Oberschwellen-, vier im Unterschwellenbereich) mit einem Auftragsvolumen von rd 8,6 Mill EUR (einschließlich USt). Die vereinbarten Tagsätze (Höhe der Beraterhonorare) lagen teilweise weit über dem Durchschnitt der vom RH überprüften Fälle. Die verfahrensmäßige Abwicklung erfolgte weitgehend mängelfrei, war jedoch bei zwei Fällen mit sehr hohem externen Beratungsaufwand (bis zu 12,3 % des Auftragsvolumens) verbunden. Der RH hielt die Begründungen für den externen Beratungsbedarf nicht in allen Fällen für ausreichend; teilweise war eine stärkere Nutzung interner Ressourcen angezeigt. In Einzelfällen beanstandete der RH eine mündliche Auftragsweiterung bzw fehlende Zeitaufzeichnungen.

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

Der RH überprüfte insgesamt fünf Aufträge mit einem Auftragsvolumen von rd 0,5 Mill EUR (einschließlich USt). Bei drei Aufträgen holte das BMLFUW nicht die vorgeschriebenen Vergleichsangebote ein. In Einzelfällen erschienen dem RH die Begründungen für den externen Beratungsbedarf nicht ausreichend. Er beanstandete mündliche Auftragserteilungen durch das Ministerbüro sowie fehlende Zeitaufzeichnungen. Die beauftragten Leistungen wurden jedoch ordnungsgemäß erbracht.

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für soziale Sicherheit,
Generationen und Konsumentenschutz sowie des
Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen (damaliges
Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen)**

Der RH überprüfte acht Auftragsvergaben mit einer Auftragssumme von rd 0,3 Mill EUR (einschließlich USt). In der überwiegenden Zahl der Fälle holte das damalige BMSG nicht die vorgeschriebenen Vergleichsangebote ein. Aus den Akten konnte vielfach nicht nachvollzogen werden, welche Gründe für die Beauftragung einer Person ausschlaggebend waren. Mehrfach nahmen die späteren Auftragnehmer ihre Tätigkeit für das damalige BMSG bereits Monate vor Abschluss eines schriftlichen Vertrages auf.



BKA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Kurzfassung

**Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie**

Der RH überprüfte die Auftragsvergaben bzw Zahlungen an einen Rechtsanwalt mit einer Auftragssumme von rd 0,4 Mill EUR (einschließlich USt). Bei den durch die frühere Bundesministerin, DI Dr Monika Forstinger, bzw das Ministerbüro erteilten Aufträgen wurden haushaltsrechtliche Vorschriften nicht eingehalten. Überwiegend lagen weder schriftliche Verträge noch Bestellschreiben vor. Der Hauptauftrag wurde vorweg mündlich erteilt, obwohl die dafür erforderlichen Grundlagen nicht gegeben waren. Der RH beanstandete, dass für die Auftragsinhalte nicht ressortinterne Ressourcen herangezogen wurden.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Der RH überprüfte drei Auftragsvergaben mit einer Auftragssumme von rd 0,1 Mill EUR (einschließlich USt). Sie betrafen durchwegs Rechtsberatungsleistungen und unterlagen daher keinen besonderen vergaberechtlichen Anforderungen. Die Überprüfung ergab keine schwerwiegenden Mängel in der Abwicklung der überprüften Vergabefälle; zu beanstanden war allerdings, dass das BMWA für die Abrechnung der Leistungen der Auftragnehmer keine Zeitaufzeichnungen einforderte und ein Fall aktenmäßig unzureichend dokumentiert war.

Kenndaten zu ausgewählten Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

Rechtsgrundlagen Bundesvergabegesetz 1997, BGBl I Nr 56/1997 idGF (bis 1. September 2002)
Bundesvergabegesetz 2002, BGBl I Nr 99/2002 (ab 1. September 2002)
ÖNORM A 2050 idF 1993
Schwellenwert-Verordnungen

vom RH überprüfte Ressorts und Bereiche

überprüftes Ressort	Bereich	derzeit zuständig
BMLS	Verwaltungsreform bzw Reorganisation	BJA
BMF	Verwaltungsreform bzw Reorganisation	BMF
BMLF UW	Verwaltungsreform bzw Reorganisation; Gesetzesvorbereitung	BMLFUW
BMSG ¹⁾	Verwaltungsreform bzw Reorganisation; Gesetzesvorbereitung	BMSG ²⁾ , BMGF
BMVIT	Gesetzesvorbereitung	BMVIT
BMWA	Gesetzesvorbereitung	BMWA

¹⁾ Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen

²⁾ Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz

Prüfungsablauf und -gegenstand

Der RH überprüfte im Oktober und November 2002 in sechs Bundesministerien¹⁾ querschnittartig Auftragsvergaben an externe Berater im Zusammenhang mit Verwaltungsreform- oder Reorganisationsmaßnahmen bzw mit juristischen Beratungsleistungen im Zuge von Gesetzesvorbereitungen. Zu den im Juni 2003 übermittelten Prüfungsmitteilungen des RH nahmen die Bundesministerien zwischen August und Oktober 2003 Stellung. Der RH gab zu diesen Stellungnahmen im November 2003 seine Gegenäußerungen ab.

¹⁾ Nach teilweiser Zuständigkeitsänderung aufgrund der Bundesministeriengesetz-Novelle 2003 sind nunmehr sieben Ressorts betroffen.

Der Prüfungsschwerpunkt lag auf der Abwicklung der Vergabeverfahren und den damit in Zusammenhang stehenden Verträgen. In die Überprüfung wurden Vergaben einbezogen, bei denen die Auftragserteilung zwischen dem 4. Februar 2000 und dem 31. Dezember 2001 erfolgte.

Aus den von den Ressorts gemeldeten Auftragsvergaben wählte der RH für die Querschnittsüberprüfung insgesamt 36 Einzelvergaben mit einer Gesamtvertragssumme von rd 12,8 Mill EUR (einschließlich USt) aus. Die Auswahl umfasste primär die betragsmäßig bedeutsamsten Aufträge der jeweiligen Ressorts bzw erfolgte in den übrigen Fällen nach dem Zufallsprinzip.

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

Die im nachfolgenden Berichtsbeitrag angeführten Beträge verstehen sich – sofern nicht ausdrücklich anders vermerkt – einschließlich der Umsatzsteuer.

Grundsätzliche Feststellungen

Begriffsbestimmungen und rechtliche Rahmenbedingungen

1 (1) Unternehmens- und Rechtsberatung stellen Dienstleistungen dar. Die Vergabe solcher Beratungsleistungen durch einen öffentlichen Auftraggeber unterliegt daher den vergaberechtlichen Bestimmungen für Dienstleistungsaufträge. Im überprüften Zeitraum war bei Überschreiten eines bestimmten Auftragswertes – im so genannten Oberschwellenbereich – das Bundesvergabegesetz 1997, im Unterschwellenbereich bei prioritären Dienstleistungen die ÖNORM A 2050 idF 1993 anzuwenden. Der maßgebliche Schwellenwert (geschätzter Auftragswert ohne USt) lag nahezu im gesamten überprüften Zeitraum bei rd 139 000 EUR.

(2) Dienstleistungen werden vom Bundesvergabegesetz in prioritäre¹⁾ und nicht prioritäre²⁾ Dienstleistungen eingeteilt. Den prioritären Dienstleistungen wird für das öffentliche Auftragswesen vor allem im Hinblick auf eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung besondere Bedeutung beigemessen, weshalb auf diese grundsätzlich alle Vergabevorschriften anzuwenden sind.

¹⁾ Prioritäre Dienstleistungen sind jene Dienstleistungen, die im Anhang III des Bundesvergabegesetzes taxativ aufgezählt sind. In diese Kategorie fallen beispielsweise Instandhaltung und Reparatur, Markt- und Meinungsforschung, Unternehmensberatung und verbundene Tätigkeiten.

²⁾ Nicht prioritäre Dienstleistungen sind aus der Sicht der öffentlichen Auftragsvergabe weniger bedeutend und daher weniger streng geregelt. Sie sind im Anhang IV des Bundesvergabegesetzes demonstrativ aufgezählt (zB Gaststätten und Beherbergungsgewerbe, Rechtsberatung, Arbeits- und Arbeitskräftevermittlung).

(3) Als Vergabeverfahrensarten waren das offene Verfahren, das nicht offene Verfahren und das Verhandlungsverfahren vorgesehen.

(4) Unternehmensberatung ist als prioritäre sowie als geistig-schöpferische bzw immaterielle Dienstleistung einzustufen. Unternehmensberatungsleistungen waren nach den Vergabevorschriften im Verhandlungsverfahren (im Oberschwellenbereich grundsätzlich nach vorheriger

Begriffsbestimmungen und rechtliche Rahmenbedingungen

öffentlicher Bekanntmachung) zu vergeben. Im Regelfall waren entsprechend der Höhe des geschätzten Auftragswertes mehrere, mindestens jedoch drei verbindliche Angebote einzuholen.

(5) Rechtsberatung hingegen stellt eine nicht prioritäre Dienstleistung dar, auf welche die vergaberechtlichen Regelungen im Unterschwellenbereich keine, im Oberschwellenbereich nur sehr eingeschränkt Anwendung fanden. Der Auftraggeber konnte solche Dienstleistungen daher ohne Verpflichtung zur Einholung von Vergleichsangeboten vergeben.

(6) Mit Wirksamkeit vom 1. September 2002 ist das neue Bundesvergabegesetz in Kraft getreten. Der vergaberechtsspezifische Rechtsschutz gilt nunmehr auch im Unterschwellenbereich.

Ressortinterne Organisation

- 2.1 Die detaillierten vergaberechtlichen Regelungen verkomplizierten die Abwicklung von Auftragsvergaben und erforderten spezifisches Fachwissen. In den überprüften Ressorts wickelte das Vergabeverfahren entweder eine Präsidialabteilung federführend und koordinierend ab oder es war die zuständige Fachabteilung damit betraut. Dabei unterstützten bzw kontrollierten in einigen Ressorts auf Vergaberechtsfragen spezialisierte Mitarbeiter des Ressorts die zuständigen Fachabteilungen in unterschiedlicher Intensität. Ab einer bestimmten Betragshöhe war in den meisten Ressorts auch die Einbindung der internen Revision vorgesehen.
- 2.2 Der RH empfahl, die in den Ressorts zu Vergabefragen vorhandene Fachkompetenz konzentriert zu nutzen, indem speziell ausgebildete und erfahrene Mitarbeiter entweder selbst zentral die Vergaben durchführen oder alle anderen Organisationseinheiten des Ressorts beraten; sie sollten verpflichtend in alle Vergabeverfahren eingebunden werden. Weiters wurde rechtlich die grundsätzliche Möglichkeit geschaffen, die Bundesbeschaffung GmbH mit der Durchführung von Vergabeverfahren gegen Entgelt zu beauftragen.
- 3.1 Zwei Ressorts (das BMF sowie das damalige BMLS) zogen in Einzelfällen mit hohem Auftragsvolumen externe Experten für die verfahrenstechnische Abwicklung der Vergaben von der Ausschreibung bis zur Vertragsgestaltung heran. Die Kosten hierfür betrugen zwischen 24 000 EUR und 322 000 EUR; sie machten damit zwischen 1,5 % und 12,3 % der jeweiligen Auftragshöhe aus.



Ressortinterne
Organisation

BAK BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

3.2 Nach Ansicht des RH ist in den staatlichen Dienststellen grundsätzlich ausreichende Fachkompetenz vorhanden, um Vergabeverfahren ohne hohe Kosten verursachende externe Beratung abwickeln zu können. Die Beiziehung externer Experten in Vergabeverfahren sollte allenfalls auf die Klärung einzelner spezieller Rechtsfragen oder Bewertungsaspekte beschränkt bleiben. Überdies wäre auch die Finanzprokuratur zur Beratung der Ressorts in Rechtsangelegenheiten berufen.

3.3 *Die beiden Ressorts wiesen auf die Komplexität der Materien, fehlende personelle Ressourcen und fehlendes Know-how hin; dies hätte in spezifischen Einzelfällen eine externe Beratung erforderlich gemacht.*

Erfolgsfaktoren für Fremdvergaben

4.1 Externe Berater wurden insbesondere für die Konzeption und Umsetzung von Reorganisationsprojekten, die Leitung von Arbeitsgruppen, die Verbesserung interner Abläufe, die Klärung rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen von Ausgliederungen, die Konzeption, die Implementierung und regelmäßige Betreuung von IT-Projekten sowie die rechtliche Begleitung von Vergabeverfahren herangezogen.

Den Vergabeakten konnte vielfach nicht entnommen werden, aus welchen Gründen die Bundesministerien den Zukauf externer Leistungen für notwendig erachteten. Mündlich wurden insbesondere der Bedarf nach speziellem Expertenwissen, der Wunsch nach fachlicher Absicherung, zu geringe personelle Kapazitäten und fehlende Erfahrung als Begründung für Fremdvergaben genannt. Die Zusammenarbeit zwischen den externen Experten und den fachlich zuständigen Abteilungen war unterschiedlich intensiv.

4.2 Nach Ansicht des RH sollten die Bundesministerien grundsätzlich in der Lage sein, ihre Kernaufgaben selbst zu erfüllen. Er hielt die Zuziehung externer Experten allerdings dann für unerlässlich, wenn die Abwicklung eines Projekts Spezialwissen oder besondere Techniken, die im Ressort nicht zur Verfügung stehen, voraussetzt. Die Beauftragung Externer ist auch dort angezeigt, wo die Einbringung einer Außenperspektive die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts wesentlich erhöht.

Erfolgsfaktoren für Fremdvergaben

Der RH erachtete es allerdings für notwendig, den Bedarf nach externen Leistungen und die angestellten Kosten-Nutzen-Erwägungen transparent darzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Insbesondere wäre darzulegen, weshalb konkrete Problemstellungen nicht mit dem ressortintern verfügbaren Know-how zu lösen sind. Dieses wurde nach Auffassung des RH gegenüber externen Expertisen tendenziell zu wenig beachtet.

Der RH empfahl, primär die im Ressort vorhandenen Ressourcen zu nutzen sowie allenfalls auch auf das in anderen Dienststellen des Bundes verfügbare Know-how zurückzugreifen.

Weiters hielt er im Falle von Fremdvergaben eine enge Zusammenarbeit von Fachabteilungen und externen Beratern für unerlässlich, um eine angemessene Begleitung des Projekts, einen Know-how-Transfer, die erforderliche Qualität der Ergebnisse und eine hohe Akzeptanz für die Implementierung sicherzustellen.

4.3 *Die überprüften Ressorts teilten im Wesentlichen die Auffassung des RH und sagten generell oder anhand von Einzelfällen eine verbesserte Dokumentation der Beweggründe für eine Fremdvergabe zu.*

Zuschlagskriterien

5.1 Zur Ermittlung des Bestbieters wurden von den Ressorts primär folgende, teilweise noch näher spezifizierte Zuschlagskriterien herangezogen: Preis, Qualität der Leistung bzw Inhalt und Konzept, Methoden bzw Projektmanagement, Referenzen bzw Unternehmensprofil sowie Qualifikation der Mitarbeiter. Der Preis war zwischen 10 % und 30 % bzw in einem Fall mit 70 % gewichtet.

5.2 Nach Ansicht des RH ist bei der Bestbieterermittlung im Rahmen komplexer geistig-schöpferischer Dienstleistungen, wie der Unternehmensberatung oder der Konzepterstellung, die inhaltliche Qualität von besonderer Wichtigkeit. Eine Berücksichtigung des Preises mit rd 25 % erscheint im Regelfall angemessen, wobei der Preis umso höher bewertet werden sollte, je stärker eine Leistung standardisiert werden kann.

Der RH empfahl weiters, für die Bestbieterermittlung nur eine eingeschränkte Anzahl von für das jeweilige Projekt zentralen Kriterien heranzuziehen, um zu vermeiden, dass minder bedeutende Faktoren die Bestbieterermittlung unerwünscht beeinflussen.



KA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

Höhe der Beraterhonorare

- 6.1** Bei den vom RH überprüften 36 Auftragsvergaben an Unternehmensberater und Rechtsanwälte lagen die Tagsätze für die Projektleiter zwischen 1 380 EUR und 3 630 EUR; sie betrugen im Mittelwert rd 1 740 EUR pro Beratertag. Für die im Projektteam eingesetzten Berater lagen die Tagsätze (bzw die Mischsätze für Berater und Projektleiter) zwischen 460 EUR und 3 020 EUR bzw im Mittelwert bei rd 1 220 EUR pro Beratertag (Betragsangaben für Tagsätze jeweils ohne USt).
- 6.2** Die vom RH erhobenen Beraterhonorare belegen, dass externe Beraterleistungen jedenfalls mit beachtlichen Kosten verbunden sind. Sie stellen weiters einen wichtigen Anhaltspunkt für Kosten- Nutzen- Überlegungen zu Fremdvergaben dar.

Hauptprobleme bei Vergaben an externe Berater

- 7** Der RH stellte in den sechs überprüften Bundesministerien Mängel unterschiedlicher Gewichtung bei der Abwicklung von Vergaben an externe Berater fest. Insbesondere wurde mehrfach ohne ausreichende Begründung von der Einholung von Vergleichsangeboten Abstand genommen. Bestimmte Mängel bzw Probleme wurden wiederholt vorgefunden:
- (1) Die Dokumentation von Entscheidungen, Leistungen und Abrechnungen (zB hinsichtlich der Begründung für die Fremdvergabe, der Auswahl des Auftragnehmers, der konkret erbrachten Leistung oder der Zeitaufzeichnungen) war mangelhaft.
- (2) Der jeweilige Auftraggeber berief sich auf Ausnahmetatbestände, die nicht plausibel erschienen oder die gewählte Vorgangsweise nicht rechtfertigten (zB besondere Dringlichkeit, besondere Fähigkeiten oder Erfahrungen einer einzigen Unternehmung).
- (3) Beauftragungen und Vertragsabschlüsse wurden insbesondere durch die Ressortleitung bzw das Ministerbüro mündlich vorweggenommen.
- (4) Die Planung des Projekts war mangelhaft bzw fehlten klare Vorstellungen oder Vorgaben des Auftraggebers über den erwarteten Leistungsinhalt.
- (5) Auftragwerber wiesen aus Vorprojekten oder früheren Projektphasen Vorkenntnisse auf.

Einzelfeststellungen

Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes (damaliges Bundesministerium für öffentliche Leistung und Sport)

Prüfungsumfang

- 1 Das damalige BMLS meldete für den Prüfungszeitraum 23 Einzelvergaben zu Verwaltungsreform- oder Reorganisationsprojekten mit einem Auftragsvolumen von rd 2,4 Mill EUR. Dazu kamen noch sieben weitere Aufträge mit bedeutenden Auftragssummen.

Der RH überprüfte insgesamt zwölf Aufträge – die sowohl über als auch unter dem Schwellenwert lagen – an vier Auftragnehmer mit einer Auftragssumme von rd 3 Mill EUR.

Internetplattform „help.gv.at“

Vertrags- verlängerungen

Zweimalige Verlängerung des bestehenden Vertrages mit einer Marketingberatungsgesellschaft

Auftragnehmer	Marketingberatungsunternehmung
Vertragsabschluss	27. November 2000 und 24. April 2001
Vertragssumme	maximal 221 739 EUR und 239 820 EUR
ausbezahlte Mittel	234 275 EUR und 239 792 EUR

- 2.1 Das damalige BMLS übernahm mit In-Kraft-Treten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2000 zum 1. April 2000 die Zuständigkeit für die inhaltliche Betreuung der Bürgerservice-Internetplattform „help.gv.at“ vom BMF. Im November 2000 verlängerte das damalige BMLS den mit Ende 2000 auslaufenden Vertrag über Redaktion und Wartung von „help.gv.at“ mit der bis dahin beauftragten Marketingberatungsgesellschaft um drei Monate, im April 2001 um weitere fünf Monate. Zusätzlich zur ersten Vertragsverlängerung erweiterte das damalige BMLS den Vertrag (Hilfestellung für Unternehmungen: „help-business“). Das Auftragsvolumen der ersten Vertragsverlängerung betrug 221 739 EUR, das der zweiten 239 820 EUR.

Beide Vergaben erfolgten im Wege eines Verhandlungsverfahrens mit nur einem Bieter (ohne vorherige öffentliche Erkundung des Bewerberkreises). Das damalige BMLS begründete die Wahl des Verfahrens mit der nur knapp zur Verfügung stehenden Zeit, dem speziellen



BAK BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Internetplattform „help.gv.at“

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

Know-how des Vertragspartners und der parallel laufenden Vorbereitung einer Neuvergabe im Rahmen einer Ausschreibung. Es berief sich auch im Hinblick auf die kurzfristige Übernahme der Agenden vom BMF auf Ausnahmebestimmungen.

Die Leistungserbringung durch den Auftragnehmer erfolgte ordnungsgemäß. Gegenüber dem vertraglich vereinbarten Maximal- bzw. Pauschalentgelt wurden beim Erstauftrag insgesamt 12 536 EUR mehr abgerechnet und bezahlt.

- 2.2** Die Leistung für „help.gv.at“ stellte eine über dem Schwellenwert liegende prioritäre Dienstleistung dar, die im offenen Verfahren oder im Verhandlungsverfahren mit öffentlicher Erkundung des Bewerberkreises auszuschreiben gewesen wäre. Den Hinweis auf die gerechtfertigte Anwendung von Ausnahmebestimmungen hielt der RH insbesondere für die zweite Vertragsverlängerung – wegen des seit der Übernahme der Agenden vom BMF vergangenen Zeitraums (zwölf Monate) – für unzutreffend. Zudem erweiterte das damalige BMLS den Vertrag.

Da auch andere Unternehmungen leistungsfähig waren, entsprach die Vorgangsweise des damaligen BMLS nicht den Vergabevorschriften. Der RH bemängelte weiters die Überschreitung der vereinbarten Vertragsentgelte.

Der RH empfahl, Vergabeverfahren künftig rechtzeitig in Angriff zu nehmen, die gesetzlichen Vorschriften zur Wahl des Vergabeverfahrens sowie vertraglich festgelegte Pauschal- bzw. Maximalentgelte strikt zu beachten.

- 2.3** *Das nunmehr zuständige BKA wies darauf hin, dass das damalige BMLS erst organisatorisch hätte aufgebaut werden müssen und ihm nicht die erforderlichen Ressourcen für die Durchführung von Vergabeverfahren zur Verfügung gestellt worden wären, es aber die übertragenen Projekte uneingeschränkt hätte weiterführen müssen. Es wies weiters auf die im Zusammenhang mit der Internetplattform gegebenen besonderen terminlichen Umstände hin.*

Die Entgeltüberschreitung habe sich aus einer mündlichen Zusatzbeauftragung ergeben; eine solche Vorgangsweise werde künftig vermieden werden.

Internetplattform „help.gv.at“

Neuvergabe

Neuvergabe der Betreuung und Entwicklung sowie Ergänzung zum Werkvertrag

Auftragnehmer	Marketingberatungsunternehmung
Vertragsabschluss	20. September 2001 und 7. Dezember 2001 (Ergänzungsvertrag)
Vertragssumme	maximal 1 587 314 EUR für vorerst drei Jahre; 306 761 EUR für den Ergänzungsvertrag
ausbezahlte Mittel	713 090 EUR per Ende August 2002

- 3.1** Das Auslaufen der Verträge über die redaktionelle Betreuung und weitere Entwicklung der Internetplattform „help.gv.at“ machte eine Neuvergabe notwendig, die das damalige BMLS mittels eines offenen Vergabeverfahrens mit EU-weiter Ausschreibung durchführte. Es beauftragte mit der Unterstützung bei der Durchführung der Ausschreibung eine Beratungsunternehmung mit Kosten von 24 000 EUR.

Der Zuschlag im Vergabeverfahren über die redaktionelle Betreuung und weitere Entwicklung der Internetplattform erging an die Marketingberatungsunternehmung, die auch schon die vorangegangenen Leistungen für „help.gv.at“ erbracht hatte. Dem Angebot dieser Unternehmung war neben den geforderten Unterlagen auch eine Aufstellung über Kosten für die Übergabe und die Urheberrechte beigelegt, die bei einer Nichtbeauftragung der Unternehmung für das damalige BMLS hätten anfallen können.

- 3.2** Das Vergabeverfahren entsprach den vergaberechtlichen Vorschriften und war gut dokumentiert. Nach Ansicht des RH sollten Vergaben jedoch – abgesehen von speziellen Fragestellungen – grundsätzlich mit internen Ressourcen abgewickelt werden.

Der RH bemängelte, dass es das damalige BMLS bei der Vertragsgestaltung verabsäumt hatte, die Urheberrechtsproblematik und damit die Frage von möglichen Übergabekosten zu klären. Er empfahl, rechtzeitig klare und eindeutige Regelungen herbeizuführen.

- 3.3** *Das BKA sagte Bemühungen zu, die Urheberrechtsproblematik noch während der Vertragslaufzeit zweifelsfrei zu sanieren.*



Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
 in Bundesministerien

Internetplattform „help.gv.at“

- 4.1

In ihrem Angebot sah die Marketingberatungsunternehmung als Verrechnungsmodalität wahlweise nach Qualitätskriterien gewichtete Stundensätze oder einen für alle Leistungen gleich hohen Mischstundensatz vor. Das damalige BMLS entschied sich für den Mischstundensatz. Der Vertrag wurde nicht, wie in der Ausschreibung vorgesehen, auf drei Jahre befristet, sondern unbefristet mit erstmaliger Kündigungsmöglichkeit nach drei Jahren abgeschlossen. Die Gesamtauftragssumme für diesen Zeitraum einschließlich des später abgeschlossenen Ergänzungsvertrages belief sich auf 1,9 Mill. EUR.
- 4.2

Der RH beanstandete die für das damalige BMLS ungünstige Vereinbarung des Mischstundensatzes. Unter Zugrundelegung des im Angebot bzw. im Vertrag genannten Mengengerüsts erhöhte sich dadurch das maximale Gesamtentgelt für drei Jahre um rd. 260 000 EUR. Er empfahl weiters eine Neuausschreibung nach Ablauf der dreijährigen Bindungsfrist.
- 4.3

Das BKA sagte eine rechtzeitige Neuausschreibung zu. Die Vereinbarung des Mischstundensatzes habe auf einer Fehleinschätzung beruht.

Strategische
 Ausrichtung einer
 Verwaltungsreform

Projektbegleitung Strategische Ausrichtung einer Verwaltungsreform
 in Österreich

Auftragnehmer	Unternehmensberatungsgesellschaft
Vertragsabschluss	19. Oktober 2000
Vertragssumme	152 613 EUR
ausbezahlte Mittel	152 613 EUR

- 5.1

Im Rahmen eines Projekts über eine strategische Ausrichtung der Verwaltungsreform beabsichtigte das damalige BMLS die rasche Abklärung der Zielhierarchie und der Umsetzungsschwerpunkte für die Verwaltungsreform sowie ihre Rolle im Verhältnis zur Budgetsanierung. In diesem Zusammenhang nahm das damalige BMLS nach Rücksprache mit der damaligen Vizekanzlerin, Dr. Susanne Riess-Passer, ein nur grob umrissenes Angebot der Unternehmensberatungsgesellschaft über die Entwicklung eines Integrationskonzepts für unterschiedliche Strategien und Initiativen zur Verwaltungsreform mündlich an.

Der erst nachträglich in einer Angebotskonkretisierung aufgegliederte Gesamtpreis von rd. 152 613 EUR errechnete sich aus elf Tagsätzen zu je 3 633,6 EUR und 30 Tagsätzen zu je 2 906,9 EUR zuzüglich USt; die Angaben zum Projekt blieben vage.

Strategische Ausrichtung einer Verwaltungsreform

Leistungsgegenstand des in der Folge schriftlich abgeschlossenen Vertrages war die Entwicklung eines Gesamtkonzepts „Verwaltungsreform“. Weitere Angebote waren wegen besonderer Dringlichkeit und der nur von der Unternehmensberatungsgesellschaft zu erfüllenden Auftragsinhalte nicht eingeholt worden. Die Gründe für die Notwendigkeit der Fremdvergabe waren nicht dokumentiert.

- 5.2** Bei der vorliegenden prioritären Dienstleistung (Unternehmensberatung) wäre im Unterschwellenbereich ein Verhandlungsverfahren mit mindestens drei Bietern durchzuführen gewesen. Die Vorgangsweise des damaligen BMLS entsprach daher nicht den Vergabevorschriften, weil auch andere Unternehmungen leistungsfähig und der Zeitdruck auf verwaltungsinterne Vorgaben zurückzuführen waren.

Der RH empfahl, vergleichbare Aufträge künftig in einem Wettbewerbsverfahren zu vergeben. Er beanstandete weiters, dass das damalige BMLS frühzeitig eine mündliche Zusage erteilt, weit überdurchschnittliche Tagsätze und ein nicht ausreichend spezifiziertes Angebot akzeptiert hatte. Der RH regte an, die Gründe für die Notwendigkeit einer Fremdvergabe nachvollziehbar zu dokumentieren, zumal bei diesem Projekthinhalt auch eine Eigenleistung in Betracht zu ziehen gewesen wäre.

- 5.3** *Das nunmehr zuständige BKA verwies auf Ausnahmetatbestände in den Vergabevorschriften und den bei einer so bedeutenden Materie erforderlichen externen Unterstützungsbedarf.*

- 5.4** Der RH entgegnete, dass die vom BKA angeführten Ausnahmetatbestände nicht vorgelegen waren.

- 6.1** In zwei halbtägigen Workshops mit der Vizekanzerin und Spitzenkräften des Ressorts präsentierte der Auftragnehmer seine Konzeption. Die knapp gehaltenen Unterlagen enthielten allgemeine Ausführungen zur Verwaltungsreformproblematik, jedoch kaum konkrete Ansätze. Es ließen sich daher auch keine Initiativen unmittelbar auf den Auftrag zurückführen. Die Schlussrechnung enthielt keine Zeitaufzeichnungen.



Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
 in Bundesministerien

- 6.2
 Der RH vertrat die Ansicht, dass das Ressort das Vorhaben nicht ausreichend geplant und mit dem Auftragnehmer ausverhandelt hatte. Eine direkte Verwertbarkeit der Auftragsergebnisse war nicht gegeben. Seine Bedenken richteten sich daher gegen das Kosten-Nutzen-Verhältnis und die Preisangemessenheit der Leistung. Weiters bemängelte der RH die fehlenden Zeitaufzeichnungen und empfahl eine verbesserte Projektplanung mit klareren Vorgaben.
- 6.3
 Laut BKA habe das Projekt in einer e-Government-Strategie seinen Niederschlag gefunden.

Einführung des elektronischen Aktes

Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Einführung des elektronischen Aktes

Auftragnehmer	Auftrag 1 und 2	Auftrag 3	Auftrag 4	Auftrag 5	Auftrag 6
	Unternehmensberatungsgesellschaft				
Vertragsabschluss	21. November 2000 22. Juni 2001	10. September 2001	28. Dezember 2001	28. Dezember 2001	29. April 2002
Vertragssumme	99 416 EUR	153 000 EUR	70 452 EUR	12 600 EUR	142 590 EUR
ausbezahlte Mittel	118 672 EUR ¹⁾	165 610 EUR	70 443 EUR	12 600 EUR	142 588 EUR

¹⁾ ausbezahlter Betrag enthält zusätzlich Reisekosten

- 7.1
 Das Regierungsprogramm vom April 2000 sah die Einführung des elektronischen Aktes (ELAK) im Bundesbereich vor. Der Ministerrat beschloss dafür im Juli 2001 eine bundesweite Ein-Produkt-Strategie. Mit der federführenden Koordination des Projekts wurde das BKA betraut; das damalige BMLS sollte die notwendigen finanziellen Mittel bereitstellen und über eine Stabsstelle die Steuerung des Gesamtprojekts übernehmen.
- Zur Unterstützung der im BKA eingerichteten Arbeitsgruppe bei der Umsetzung des Projekts wurde eine Unternehmensberatungsgesellschaft als externer Berater beigezogen. Das damalige BMLS nahm dazu seit November 2000 sechs Beauftragungen mit einer ausbezahlten Gesamtsumme von insgesamt 509 913 EUR vor, die jeweils mit mangelnden eigenen personellen Ressourcen und der Dringlichkeit des Projekts begründet wurden.

Einführung des elektronischen Aktes

Die ersten fünf Vergaben an die Unternehmensberatungsgesellschaft erfolgten ohne Einholung von Vergleichsangeboten. Das damalige BMLS führte dazu aus, dass die auf Vorschlag der Arbeitsgruppe ausgewählte Beratungsunternehmung aufgrund ihrer speziellen Erfahrungen die besten Voraussetzungen für die Leistungserbringung aufgewiesen hätte.

Auch für die anschließende Vorbereitung der Ausschreibung und Umsetzung des Projekts „Elektronischer Akt“ erachtete das damalige BMLS eine externe Unterstützung für weiterhin erforderlich. Trotz grundsätzlicher Präferenz für die Unternehmensberatungsgesellschaft führte das damalige BMLS jedoch ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger öffentlicher Erkundung des Bewerberkreises durch. In einem zweistufigen Verfahren gingen elf Teilnahmeanträge ein, aus denen das damalige BMLS drei Angebote einholte.

Erst nach Angebotsabgabe teilte das damalige BMLS den drei Bietern mit, dass für den elektronischen Akt bereits umfangreiche, näher beschriebene Vorarbeiten geleistet worden waren. Um eine Anfechtung der Ausschreibung zu vermeiden, berücksichtigte das damalige BMLS die Projektvorkenntnisse einerseits und die notwendige Einarbeitungszeit andererseits bei der Angebotsbewertung nicht. Die bereits zuvor betraute Unternehmensberatungsgesellschaft, die in den Verhandlungen noch einen Nachlass von 15 000 EUR gewährte, wurde trotz eines etwas höheren Preises als Bestbieter ermittelt. Als Grund wurde die besondere Qualifikation der für das Projekt vorgesehenen Mitarbeiter genannt.

- 7.2** Der RH räumte zwar eine Änderung der Rahmenbedingungen ein, die durch den erst im Juli 2001 festgelegten Umstieg auf eine Ein-Produkt-Strategie erfolgt war, bemängelte jedoch, dass die Leistungen in mehreren nacheinander abgeschlossenen Einzelverträgen jeweils freihändig vergeben worden waren; sie hätten als Rahmenleistung mit einem Leistungsabruf nach Bedarf öffentlich ausgeschrieben werden sollen.

Seiner Ansicht nach traf es weder zu, dass nur ein Auftragnehmer in der Lage gewesen wäre, die Leistungen zu erbringen, noch war eine besondere Dringlichkeit im Sinne der Vergabevorschriften gegeben, weshalb die Vorgangsweise des damaligen BMLS nicht den Vergabevorschriften entsprach. Der erst beim Letzttauftrag durchgeführte Wettbewerb mit einer öffentlichen Interessentensuche hätte bereits bei früheren Vergaben erfolgen müssen.



Einführung des
elektronischen Aktes

BJA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

Beim zuletzt durchgeführten Verhandlungsverfahren mit drei Bietern wurde ein deutlicher Preisnachlass des Bestbieters erzielt, der zeigte, dass bei längerfristigen Leistungsbeziehungen in einem Wettbewerbsverfahren in Zeitabständen durchgeführte Neuvergaben die wirtschaftlichste Vorgangsweise darstellen. Eine Anfechtung wegen bestehender Vorkenntnisse eines Bieters konnte das damalige BMLS noch vermeiden, nachdem es die Vorarbeiten eines Bieters nicht rechtzeitig bekannt gegeben hatte.

7.3 *Laut BKA hätten die freihändigen Vergaben auf einer Expertenempfehlung beruht. Zum damaligen Zeitpunkt sei die beauftragte Unternehmung aufgrund spezieller Fachkenntnisse als beste und einzige zur Leistungserbringung befähigt gewesen. Zudem sei eine rasche Beauftragung erforderlich gewesen.*

7.4 Der RH entgegnete, Bewerbungsunterlagen zur späteren Ausschreibung hätten gezeigt, dass auch schon früher andere Unternehmungen in Betracht zu ziehen gewesen wären. Einen geplanten Zeitrahmen einhalten zu wollen, stelle keinen Ausnahmetatbestand dar.

8.1 Die Unternehmensberatungsgesellschaft erbrachte die Leistungen vertragskonform. Die Leistungskontrolle erfolgte primär durch den Projektleiter der Arbeitsgruppe. Beim ersten Auftrag wurden jedoch nicht – wie vertraglich vereinbart – zwischen den Stundensätzen für Projektleiter und Berater differenziert, sondern lediglich die teureren Projektleiterstunden verrechnet, was den ursprünglich vereinbarten Maximalbetrag für diese Beraterleistung um 8 372 EUR verteuerte.

Bei einer weiteren Beauftragung erfolgten Mehrzahlungen von 12 610 EUR gegenüber der Vertragssumme, die aus der Leistung und Verrechnung von insgesamt 98,84 Beratertagen statt der vereinbarten 85 Tage entstanden.

8.2 Nach Ansicht des RH wurden die Zahlungen über das vereinbarte Maximalentgelt hinaus durch eine Trennung von Bedarfsschätzung, Vergabe, Vertragsabwicklung und Leistungskontrolle mit bedingt.

Für vergleichbare Auftragsvergaben empfahl der RH eine Konzentration der Aufgaben und der Verantwortung bei der Stelle mit dem besten Überblick über das Projekt, eine verbesserte Kapazitätsplanung für den Fremdbedarf, Rahmenaufträge mit einem Leistungsabruf nach

Einführung des elektronischen Aktes

Bedarf sowie bei längerfristigem Leistungsbezug eine periodische Neuausschreibung mit genauer Spezifikation und Bekanntgabe aller Vorarbeiten.

Der externe Beratungsbedarf wäre jeweils kritisch zu überprüfen.

8.3 *Das BKA teilte mit, die Zahlungen über vereinbarte Vertragshonorare hinaus hätten auf einem höherwertigen bzw. umfangreicheren Beratungsbedarf basiert.*

8.4 Der RH entgegnete, ein qualitativ höherwertiger Leistungsbedarf hätte bereits zu Vertragsabschluss bekannt sein müssen; zusätzliche Beratungsleistungen wären vorweg schriftlich zu vereinbaren gewesen.

Sonstige Wahrnehmungen

9 Ein weiteres Vergabeverfahren (Projektbegleitung bei der Einführung der Flexibilisierungsklausel mit einem Auftragsvolumen von 62 300 EUR) entsprach den vergaberechtlichen Vorgaben. Der RH stellte lediglich geringfügige Mängel beim Informationszugang der Bieter und bei der Festlegung der Bestbieterkriterien fest.

10 Die interne Revision des damaligen BMLS war in keinem der überprüften Vergabefälle begleitend eingeschaltet, weil eine Revisionsordnung erst im Jänner 2002 erlassen wurde.



Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
 in Bundesministerien

Wirkungsbereich des Bundesministeriums
 für Finanzen

Prüfungsumfang

1 Das BMF meldete für den Prüfungszeitraum 44 Einzelvergaben zu Verwaltungsreform- oder Reorganisationsprojekten mit einem Gesamtauftragsvolumen von 10,5 Mill EUR.

Der RH überprüfte sieben Aufträge (drei im Oberschwellen-, vier im Unterschwellenbereich) mit einem Auftragsvolumen von rd 8,6 Mill EUR.

Reorganisation der
 Finanzverwaltung

Reorganisation der Finanzverwaltung – Finanz 2001

Auftragnehmer	Unternehmensberatungsgesellschaft
Vertragsabschluss	5. September 2000
Vertragssumme	344 469 EUR
ausbezahlte Mittel	344 469 EUR

2.1 Im Mai 2000 schrieb das BMF ein Verhandlungsverfahren mit öffentlicher Erkundung des Bewerberkreises gemäß Bundesvergabegesetz aus, weil es eine externe professionelle Beratung zur Durchführung des Projekts Reorganisation der Finanzverwaltung – Finanz 2001 für unbedingt erforderlich erachtete. Zuvor waren im Rahmen von Sondierungsgesprächen Kontakte des Ministerbüros mit interessierten Unternehmungen erfolgt, die aktenmäßig jedoch nicht dokumentiert waren.

Die 20 eingegangenen Teilnahmeanträge wurden von einer Kommission bewertet und nach den in der Ausschreibung genannten Kriterien prozentuell gewichtet. Fünf Teilnehmer wurden daraufhin zur Angebotslegung eingeladen. Die Auswahl des Bestbieters erfolgte entsprechend einem einstimmigen Kommissionsbeschluss. Die interne Revision wurde, wie auch in anderen Fällen, erst nach durchgeführtem Ausschreibungsverfahren aktenmäßig mitbefasst.

2.2 Nach Ansicht des RH war die Notwendigkeit der Auftragserteilung an einen externen Berater nicht ausreichend dokumentiert. Der RH empfahl, insbesondere bei ressortinternen Reorganisationsprojekten die Gründe für eine Fremdvergabe schlüssig darzulegen und sich mit dem externen Beratungsbedarf im Hinblick auf im Ressort vorhandenes Know-how kritisch auseinander zu setzen.

Reorganisation der Finanzverwaltung

Der RH anerkannte die weitgehend ordnungsgemäße Abwicklung des umfangreichen Ausschreibungsverfahrens und der Zuschlagserteilung. Er bemängelte jedoch, dass die angewendeten Berechnungs- und Bewertungsmethoden für die Beurteilung der Teilnahmeanträge nicht ausreichend nachzuvollziehen waren, und empfahl, sie besser zu dokumentieren.

Der RH empfahl weiters, die interne Revision bereits zu einem früheren Zeitpunkt mitzubefassen sowie alle Kontakte mit potenziellen Auftragnehmern aktenmäßig festzuhalten, um möglichen Vorwürfen einer wettbewerbswidrigen Vorgangsweise vorzubeugen.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMF ziehe es erst bei fehlendem ressortinternen Know-how externe Beratung bei und prüfe jeweils vorweg ihre Notwendigkeit. Es werde künftig jedoch vermehrt darauf Bedacht nehmen, die einzelnen Beweggründe für eine externe Auftragsvergabe aktenmäßig festzuhalten. Die Einschaltung der Internen Revision sei noch vor Auftragserteilung erfolgt und habe zu keinen Beanstandungen geführt. Im Übrigen werde das BMF jedoch allen Empfehlungen des RH bei späteren Verfahren Rechnung tragen.*

3.1 Das Angebot der beauftragten Unternehmensberatung wurde auf Stundenbasis erstellt und sah als Tagsatz für den Projektleiter rd 2 900 EUR (ohne USt) vor. Im Werkvertrag mit der Unternehmensberatungsgesellschaft vereinbarte das BMF als Zahlungsweise jedoch keine Einzelstundenabrechnung, sondern eine fixe Pauschalvergütung in Höhe der Angebotssumme von 344 469 EUR (einschließlich USt).

3.2 Der RH merkte kritisch an, dass der Tagsatz für den Projektleiter deutlich über den Durchschnittswerten anderer vom RH überprüfter Beratungsaufträge lag, und empfahl, auf eine angemessene Höhe der Beraterhonorare zu achten und die Beratungsleistungen auf das unbedingt erforderliche Ausmaß zu reduzieren. Er empfahl weiters, in den Verträgen Zeitaufzeichnungen mit einer stundenweisen Abrechnung der Leistung bei gleichzeitiger Deckelung der Gesamtkosten vorzusehen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMF weise der Markt Schwankungen in der Preisstruktur auf. In Vergabeverfahren lägen nur jene Preise zum Vergleich auf, die in den eingereichten Angeboten angegeben worden waren. In den Verträgen bedeutender Vergaben seien regelmäßig Zeitaufzeichnungen mit stundenweiser Abrechnung der Leistung und Deckelung der Maximalkosten vorgesehen.*

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
 in Bundesministerien

3.4 Der RH wies darauf hin, dass das gegenständliche Angebot im Vergleich mit den anderen Angeboten den höchsten Gesamtpreis aufgewiesen hatte und keine Verhandlungen über den Preis und die zu erbringende Leistung stattgefunden hatten. Er hielt weiters kritisch fest, dass das BMF bei seinen Ausschreibungen das Preiskriterium mit 10 % bis 20 % generell zu gering bewertet hatte. Im gegenständlichen Werkvertrag war lediglich ein Pauschalentgelt vorgesehen.

Budget-
 restrukturierung

Beratungsprojekt Budgetrestrukturierung

Auftragnehmer	Consultingunternehmung
Vertragsabschluss	18. September 2000
Vertragssumme	4 554 408 EUR
ausbezahlte Mittel	4 290 482 EUR

4.1 Das BMF beschloss im Jahr 2000, eine Consultingunternehmung zur Unterstützung bei der Erarbeitung geeigneter Konzepte zur Erreichung des Nulldefizits beizuziehen. Aufgrund einer öffentlichen Erkundung des Bewerberkreises gemäß Bundesvergabegesetz gingen bei einer vom BMF mit der Durchführung des Ausschreibungsverfahrens beauftragten Rechtsanwaltskanzlei elf ordnungsgemäße Teilnahmeanträge ein. Diese wurden von einem als Fachgutachter beauftragten Universitätsprofessor gereiht.

Eine im BMF gebildete Ausschreibungskommission schloss sich einstimmig dem Reihungsvorschlag des Fachgutachters an und lud fünf Unternehmungen zur Angebotslegung ein. Die Angebote wurden von einem weiteren Universitätsprofessor mit speziellen Ausschreibungskenntnissen einer Formalprüfung und anschließend vom Fachgutachter einer Nutzwertanalyse unterzogen. Der Angebotspreis spielte für die Bestbieterermittlung mit einer Gewichtung von 10 % nur eine untergeordnete Rolle. Der erstgereichte Bewerber lag preislich im unteren Mittelfeld der Bieter.

4.2 Der RH stellte fest, dass die Durchführung des Auswahlverfahrens den vergaberechtlichen Bestimmungen entsprochen hatte und ausreichend transparent gewesen war. Er erachtete jedoch den Preis als Zuschlagskriterium als zu gering gewichtet.

Budgetrestrukturierung

- 5.1** Für die Betreuung des Ausschreibungsverfahrens durch die Rechtsanwaltskanzlei bis zur Vertragsunterfertigung und die vergaberechtliche Beratung durch den als Ausschreibungsspezialisten beigezogenen Universitätsprofessor fielen Kosten von rd 176 000 EUR an. Für die Erstellung des Leistungsverzeichnisses und die Bieterreihung durch den Fachgutachter kamen rd 68 000 EUR zur Anweisung. Obwohl die Finanzprokurator ihre Betrauung mit diesem Vergabefall als sinnvoll erachtete, nahm das BMF dieses Angebot nicht an.
- 5.2** Der RH beurteilte die gewählte Lösung als kostenaufwendig. Nach Auffassung des RH waren die ausgelagerten Tätigkeiten vielfach nicht mit Kenntnissen verbunden, die im BMF fehlten. Der RH empfahl, in komplexen Vergabeverfahren künftig primär die Beratungsleistungen der Finanzprokurator in Anspruch zu nehmen.
- 5.3** *Laut Mitteilung des BMF sei zum damaligen Zeitpunkt weder im BMF noch in der Finanzprokurator entsprechendes fachliches Know-how vorhanden gewesen. Lediglich bei hochkomplexen Vergaben seien die hausinterne Fachkompetenz und die knappen internen Ressourcen durch externe Berater ergänzt worden. Mittlerweile habe jedoch ein fachspezifischer Wissenstransfer stattgefunden, so dass den Empfehlungen des RH bereits Rechnung getragen werde.*
- 5.4** Der RH entgegnete, dass die Budgetrestrukturierung inhaltlich jene Materie darstelle, mit der das BMF bestens vertraut sein müsste. Die fachliche Kompetenz der Bediensteten des BMF zur inhaltlichen Beurteilung der Angebote und zur rechtlich korrekten Abwicklung wesentlicher Teile des Vergabeverfahrens müsste daher vorhanden gewesen sein. Engpässen in der Personalkapazität wäre durch eine entsprechende Personalplanung zu begegnen gewesen.
- 6.1** Für Beratungsleistungen im Umfang von 2 150 Beratertagen betrug das Auftragsvolumen insgesamt 4 554 408 EUR.

Die Unternehmung erbrachte die Werkleistung vertragskonform. Die Beratungsleistungen wurden sowohl für ressortübergreifende Projekte als auch für Projekte einzelner Ministerien erbracht.



Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien

6.2 Der RH erachtete entsprechende Initiativen zur Budgetrestrukturierung sowie zur Verwaltungsreform für zweckmäßig. Er wies allerdings auf die erheblichen Kosten für die externe Beratung und auch von einzelnen Ressorts geäußerte methodische und faktische Bedenken hin. Er empfahl daher eine kritische Nachbetrachtung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses nach der Umsetzungsphase.

6.3 *Das BMF sagte dies zu.*

Reorganisation des
Beschaffungswesens

Beratungsprojekt Reorganisation des Beschaffungswesens	
Auftragnehmer	Unternehmensberatungsgesellschaft
Vertragsabschluss	27. November 2000 und 9. August 2001 (Auftragsergänzung)
Vertragssumme	2 616 222 EUR Erstauftrag 714 519 EUR Auftragsergänzung <hr/> 3 330 741 EUR
ausbezahlte Mittel	3 318 287 EUR

7.1 Das BMF plante im ersten Halbjahr 2000, das öffentliche Beschaffungswesen neu zu organisieren, um durch eine Konzentration einen nachhaltig wirksamen Beitrag zur Budgetkonsolidierung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang schrieb es im Sommer 2000 ein Verhandlungsverfahren mit öffentlicher Erkundung des Bewerberkreises gemäß Bundesvergabe-gesetz aus.

Die vom BMF eingesetzte Auswahlkommission wählte aufgrund eines einstimmigen Beschlusses aus 18 Teilnahmeanträgen acht Unternehmungen zur Angebotslegung aus. Nach einer Präsentation der Angebote erfolgte die Auswahl des Bestbieters auf Grundlage eines einstimmigen Kommissionsbeschlusses nach sieben gewichteten Zuschlagskriterien. Für den Preis wurde eine Gewichtung mit nur 10 % festgelegt.

Das Angebot des erstgereihten Bieters lag preislich im oberen Bereich der Angebote und wies den deutlich höchsten durchschnittlichen Beratertagsatz aus. Im Zuge der Verhandlungen wurden die Projekt- und Einsatzplanung optimiert, ein Preisnachlass von rd 300 000 EUR erzielt und der Tagsatz um rd 14 % auf 3 024 EUR (ohne USt) reduziert. Der Erstauftrag in Höhe von 2 616 222 EUR wurde im August 2001 um 714 519 EUR erweitert.

Die Reorganisation des Beschaffungswesens wurde im April 2001 mit entsprechendem Bundesgesetz umgesetzt.

Reorganisation des Beschaffungswesens

7.2 Nach Ansicht des RH entsprach das durchgeführte Verhandlungsverfahren den vergaberechtlichen Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes. Die vereinbarten Tagsätze lagen jedoch trotz des vom BMF erzielten Preisnachlasses weit über dem Durchschnitt der vom RH überprüften Fälle und der übrigen Angebote. Der RH empfahl generell eine stärkere Gewichtung des Preises, um die Ausgangsposition für preisgünstigere Ausschreibungsergebnisse zu verbessern.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMF habe sich das damals gewählte Konzept der Reorganisation des Beschaffungswesens wegen der bisher erzielten Einsparungen als äußerst erfolgreich erwiesen.*

8.1 Zur rechtssicheren Durchführung des komplexen Vergabeverfahrens bediente sich das BMF durchgängig dreier Experten. Ein Anwalt und ein sachverständiger Universitätsprofessor, die vom BMF auch in einem anderen Vergabeverfahren beigezogen wurden, befassten sich insbesondere mit vergabe- und vertragsrechtlichen Fragen. Ein Fachgutachter erarbeitete unter anderem die Leistungsbeschreibung sowie die Bewerberauswahl- und Zuschlagskriterien.

Die Expertenberatungen im Vergabeverfahren verursachten Kosten von insgesamt 322 000 EUR (einschließlich USt). Die Stundensätze für fachliche und sachverständige Beratung betrugen 291 EUR, der Stundensatz für die anwaltliche Beratung belief sich auf 436 EUR (jeweils ohne USt).

8.2 Der RH bemängelte die hohen Beratungskosten für das Vergabeverfahren, die 12,3 % des ursprünglichen Auftragswertes (Erstauftrag) ausmachten und in keinem vertretbaren Verhältnis zum Auftragsvolumen standen, sowie die vereinbarten hohen Stundensätze der Berater. Er empfahl, zur Durchführung von Vergabeverfahren vor allem ressortinternes Know-how und die Finanzprokurator heranzuziehen. Externe Beratungsleistungen sollten deutlich reduziert und auf Spezialfragen beschränkt werden.

8.3 *Laut Mitteilung des BMF seien die Beraterhonorare eher im unteren bis mittleren Durchschnitt sonstiger Honorarsätze qualitativ vergleichbarer Berater angesetzt. Die Inanspruchnahme dreier Experten begründete das BMF damit, dass ein hochkomplexer Dienstleistungsauftrag unter europarechtlichen Vorgaben vergeben worden sei. Die externe Beratung habe eine einwandfreie und transparente Abwicklung ohne Nachprüfungsverfahren sichergestellt.*



BAK BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien

- 8.4** Der RH erwiderte, dass der anwaltliche Stundensatz der höchste vom RH im Rahmen seiner Querschnittsüberprüfung für Anwaltsleistungen festgestellte Stundensatz war. Eine weitgehend mängelfreie Verfahrensabwicklung sollte grundsätzlich auch durch interne Ressourcen gewährleistet werden können.

Weitere Auftragsvergaben

- 9.1** Der RH überprüfte vier weitere Aufträge über die Erstellung von Gutachten, Studien und Konzeptionen; sie lagen jeweils unter dem Schwellenwert. Die Gesamtauftragssumme betrug rd 329 000 EUR.

Für einen Auftrag an einen Universitätsprofessor über ein Gutachten zur Reform der österreichischen Bankenaufsicht sowie einen diesbezüglichen Folgeauftrag fielen insgesamt rd 165 700 EUR an. Die Leistung wurde im Sinne des Werkvertrages erbracht.

- 9.2** Der RH erachtete die durchgeführte freihändige Vergabe aufgrund spezifischer Besonderheiten ausnahmsweise für vertretbar, bemängelte aber die mündliche Auftragsausweitung.

- 10.1** Einen weiteren Auftrag zur Konzeption einer Kosten- und Leistungsrechnung in Höhe von rd 49 700 EUR erteilte das BMF nach einem nicht offenen Verfahren an ein Institut.

- 10.2** Das Vergabeverfahren entsprach den Vergabevorschriften und die Leistung wurde ordnungsgemäß erbracht.

- 11.1** Ein Universitätsprofessor wurde mit der Erstellung einer Studie über das Exportkreditfinanzierungssystem Österreichs im europäischen Vergleich beauftragt. Der Werkvertrag beinhaltete ein Pauschalhonorar einschließlich Reisekosten von rd 113 400 EUR. Eine Mitbefassung der für die Materie zuständigen Fachabteilungen des BMF fand nur sehr eingeschränkt statt.

- 11.2** Der RH bemängelte die unzureichende Einbindung der beiden fachlich zuständigen Abteilungen des BMF in die Auftragserteilung und Studiererstellung.

Er empfahl, in Werkverträgen Zeitaufzeichnungen mit genauer Leistungsabrechnung und Maximalentgelt vorzusehen, das ressortintern vorhandene Fachwissen verstärkt zu nutzen und zuständige Fachabteilungen aktiv mitzubefassen.

Weitere Auftragsvergaben

- 11.3** Das BMF sagte zu, dass die federführende Zuständigkeit künftig bei den jeweiligen Fachabteilungen liegen werde.

Zusammenfassend wies das BMF auf die hochkomplexen Reformschritte der Bundesregierung hin, mit denen oftmals Neuland beschritten worden wäre. Es wäre unvertretbar gewesen, für diese Aufgabenstellungen keine unterstützende externe fachliche Beratung beizuziehen. Ressortinternes Know-how sei durch dem BMF fehlendes Spezialwissen ergänzt worden. Oftmals seien die Kosten der Beratungsleistungen im ersten Jahr verdient worden.

Da kein Jurist im BMF ausschließlich mit Vergabeverfahren befasst gewesen sei, habe das BMF wegen der außerordentlichen Komplexität der Materie lediglich in Ausnahmefällen externe Berater im Verfahren beigezogen. Dies habe zu verbesserten Ausschreibungsergebnissen und Preisreduktionen geführt. Das BMF sei aber bemüht, den Anregungen des RH zu entsprechen.

- 11.4** Der RH entgegnete, dass auch der eigene hochqualifizierte Mitarbeiterstab Reorganisations- oder Umstrukturierungsprojekte mit beträchtlichen Einsparungen erfolgreich durchführen könne.



Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
 in Bundesministerien

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

Prüfungsumfang

- Das BMLFUW meldete für den Prüfungszeitraum zehn Einzelvergaben zu Verwaltungsreform- oder Reorganisationsprojekten bzw zur Vorbereitung von Gesetzesvorhaben mit einem Gesamtauftragsvolumen von rd 0,7 Mill EUR.

Der RH überprüfte insgesamt fünf Aufträge mit einem Auftragsvolumen von rd 0,5 Mill EUR, die alle unter dem Schwellenwert lagen.

Organisation des
 Bereiches Ernährung

Organisation des Bereiches Ernährung

Auftragnehmer	Unternehmensberatungsgesellschaft
Vertragsabschluss	19. Juni 2001
Vertragssumme	166 043 EUR (Erstauftrag und Auftragsergänzung)
ausbezahlte Mittel	166 366 EUR

- Das BMLFUW beauftragte eine Unternehmensberatungsgesellschaft mit der Planungs- und Implementierungsarbeit zur Schaffung eines Bereiches „Ernährung“ im Ressort. Es vergab den Auftrag aufgrund des einschlägigen Vorwissens der Beratungsgesellschaft im Verhandlungsverfahren mit nur einem Bieter.

Der erste Projektvorschlag des Auftragnehmers für diese Leistungen umfasste 48 Personentage zu insgesamt 71 161 EUR. Das kurz danach vorgelegte und vom BMLFUW angenommene Angebot beinhaltete inhaltlich dieselben Beraterleistungen, allerdings im Umfang von 78 Beratertagen zu 115 637 EUR.

- Der RH beanstandete die nicht den Vergabevorschriften entsprechende Vergabeart. Da seiner Ansicht nach auch andere Unternehmen zur Leistungserbringung in Betracht gekommen wären, hätte bei einer prioritären Dienstleistung (Unternehmensberatung) ein Verhandlungsverfahren mit mindestens drei Bietern durchgeführt werden müssen.

Organisation des Bereiches Ernährung

Der RH bemängelte weiters, dass die beträchtliche Erhöhung der Beratertage und der Angebotssumme vom BMLFUW angenommen worden war, ohne dass eine inhaltliche Leistungserweiterung erkennbar gewesen wäre. Er empfahl, künftig die erforderliche Anzahl an Vergleichsangeboten einzuholen.

2.3 *Das BMLFUW sagte eine Umsetzung der Empfehlungen des RH zu, verwies jedoch auf den hohen Zeitdruck, der bei dieser Reorganisationsmaßnahme bestanden habe.*

3.1 Die Leistung hätte bis Ende September 2001 erbracht werden sollen. Dagegen teilte die Beratungsunternehmung im November 2001 dem BMLFUW mit, dass der Auftragsrahmen zur vertieften Analyse einiger Themenstellungen nicht ausreichen würde. Das BMLFUW erteilte daraufhin einen Ergänzungsauftrag an die Unternehmung im Umfang von weiteren 34 Beratertagen zu 50 406 EUR, ohne dass der Mehrbedarf nachvollziehbar dargelegt und begründet wurde.

3.2 Der RH vermisste Bemühungen des BMLFUW, die Beratungsunternehmung zu einem rechtzeitigen Abschluss ihrer Arbeiten zu veranlassen, und empfahl, die termingerechte Abwicklung einzelner Projektstufen künftig verstärkt zu beachten sowie zusätzlich erforderliche Beratungsleistungen nachvollziehbar zu begründen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe es die zusätzlichen Leistungen für unabdingbar gehalten. Es werde aber den Empfehlungen des RH künftig entsprechen.*

Ausgliederung der Spanischen Hofreit- schule

Vorbereitende Arbeiten zur Ausgliederung der Spanischen Hofreitschule (zwei Aufträge)

Auftragnehmer	Wirtschaftsprüfungs- und SteuerberatungsGmbH sowie Rechtsanwalt
Vertragsabschluss	jeweils 28. Juni 2000
Vertragssumme	29 304 EUR und 31 392 EUR
ausbezahlte Mittel	29 548 EUR und 22 956 EUR

4.1 Das Ministerbüro des BMLFUW erteilte einer Wirtschaftsprüfungs- und SteuerberatungsGmbH und einem Rechtsanwalt, die das BMLFUW bereits bei einem früheren Ausgliederungsvorhaben herangezogen hatte, mündliche Aufträge, das Ressort bei den vorbereitenden Arbeiten zur Ausgliederung der Spanischen Hofreitschule bzw bei der



KA BKA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Ausgliederung der
Spanischen Hofreitschule

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien

Erstellung des Ausgliederungsgesetzes zu unterstützen. Die erst nach bereits erbrachten Teilleistungen der Auftragnehmer ergangenen schriftlichen Auftragsbestätigungen des BMLFUW in Höhe von 29 304 EUR bzw 31 392 EUR beinhalteten keine weiteren inhaltlichen oder zeitlichen Vorgaben.

Der genaue Inhalt der Aufträge war erst den nach Abschluss der Tätigkeit vorgelegten Abrechnungen zu entnehmen. Die Wirtschaftsprüfungs- und SteuerberatungsGmbH erstellte einen Businessplan für die Jahre 2001 bis 2008, die Planerfolgsrechnungen sowie die Ausgliederungsbilanz per 1. Jänner 2001, und der Rechtsanwalt ein Gutachten sowie Formulierungsvorschläge für die gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen im Gesetzesentwurf. Die Honorarnote des Rechtsanwalts umfasste keine Zeitaufzeichnungen.

- 4.2** Nach Ansicht des RH war eine freihändige Auftragsvergabe nur an den Rechtsanwalt zulässig. Der Auftrag an die Wirtschaftsprüfungs- und SteuerberatungsGmbH stellte eine prioritäre Dienstleistung dar, bei der ein Verhandlungsverfahren mit mindestens drei Bietern durchzuführen gewesen wäre. Der RH bemängelte weiters die mündliche Auftragsvergabe.

Er empfahl, die vergaberechtlichen Bestimmungen zur Wahl des Vergabeverfahrens zu beachten, aus Gründen der Rechtssicherheit und Nachvollziehbarkeit Aufträge vor Leistungserbringung auf Basis eines detaillierten Angebots und mit genauer Leistungsfestlegung zu erteilen sowie Zeitaufzeichnungen vertraglich auszubedingen und einzufordern.

Überdies stellte der RH kritisch fest, dass das BMLFUW zur Formulierung eines weiteren Ausgliederungsgesetzes abermals externen Sachverstand hinzugezogen hatte, obwohl bereits mehrfach Ausgliederungsgesetze für andere Bereiche vorgelegen waren.

- 4.3** *Das BMLFUW sagte zu, die Empfehlungen des RH künftig einzuhalten. Diese Ausgliederung habe jedoch insbesondere im Hinblick auf die Erhaltung des Kulturgutes Spanische Hofreitschule und die personellen Erfordernisse spezielle Probleme aufgeworfen; hiefür sei eine externe Beratung erforderlich gewesen.*

**Weitere
Auftragsvergaben**

- 5 Der RH überprüfte weiters zwei Aufträge an unterschiedliche Unternehmensberatungsgesellschaften zur Organisationsanalyse der Zentralstelle sowie zur Umsetzung der Reorganisation.

Der erste Auftrag mit einem Auftragsvolumen von rd 164 900 EUR wurde in einem ordnungsgemäß abgewickelten Wettbewerbsverfahren vergeben. Die Leistung wurde vertragskonform erbracht und führte in der Folge zu einer deutlichen Reduktion der Organisationseinheiten.

Für den zweiten Auftrag über rd 74 600 EUR holte das BMLFUW entgegen den vergaberechtlichen Vorgaben nur zwei Angebote ein. Der Auftragnehmer erbrachte die Beratungsleistung zeitgerecht und verrechnete mit 43 900 EUR deutlich weniger als das vertragliche Auftragsvolumen.



Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
 in Bundesministerien

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
 soziale Sicherheit, Generationen und
 Konsumentenschutz sowie
 des Bundesministeriums für
 Gesundheit und Frauen
 (damaliges Bundesministerium für
 soziale Sicherheit und Generationen)

Prüfungsumfang

- 1 Das damalige BMSG meldete für den Prüfungszeitraum insgesamt drei-
 zehn Einzelvergaben zu Verwaltungsreform- oder Reorganisations-
 projekten bzw zur Vorbereitung von Gesetzesvorhaben mit einem Ge-
 samtauftragsvolumen von 0,35 Mill EUR.

Der RH überprüfte acht Auftragsvergaben mit einer Auftragssumme
 von 0,3 Mill EUR, die alle unter dem Schwellenwert lagen.

Reorganisation des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger

Vorschläge zur
 Reorganisation

Aufträge betreffend Reorganisation des Hauptverbandes der
 Sozialversicherungsträger: Vorschläge zur Neustrukturierung

Auftragnehmer	1. bis 4. Auftrag: drei Berater und eine Anwaltssozietät 5. Auftrag: Berater mit Subauftragnehmern
Vertragsabschluss	1. bis 4. Auftrag: April 2001 5. Auftrag: November 2001
Vertragssumme	1. bis 4. Auftrag: Berater: 28 750 EUR, Anwaltssozietät: 55 813 EUR 5. Auftrag: 43 604 EUR
ausbezahlte Mittel	1. bis 4. Auftrag: Berater: 26 318 EUR, Anwaltssozietät: 39 752 EUR 5. Auftrag: 43 604 EUR

- 2.1 Das Staatssekretariat für Gesundheit im damaligen BMSG lud im Jän-
 ner 2001 drei Berater und eine Anwaltssozietät ein, an einer Reform
 der Sozialversicherungsträger mitzuwirken. Die Berater nahmen ihre
 Tätigkeit im Jänner 2001 auf. Die schriftlichen Vertragsabschlüsse er-
 folgten allerdings erst im April 2001. Leistungsinhalt waren jeweils die
 Konzeption einer Neustrukturierung des Hauptverbandes der Sozial-
 versicherungsträger und die Vorbereitung einer entsprechenden Gesetzes-
 novelle. Das Auftragsvolumen belief sich auf insgesamt 84 563 EUR.

Reorganisation des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger

2.2 Nach Ansicht des RH wäre für die nicht-juristischen Dienstleistungen der Berater (prioritäre Dienstleistung unter dem Schwellenwert) ein Verhandlungsverfahren mit mindestens drei Bietern durchzuführen gewesen. Er beanstandete weiters, dass das damalige BMSG die schriftlichen Verträge mit den Auftragnehmern erst zu einem Zeitpunkt, zu dem die Leistung großteils bereits erbracht war, abgeschlossen hatte. Er empfahl, Verträge künftig vor Leistungserbringung schriftlich abzuschließen.

2.3 *Das BMSG und das BMGF wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass die Beschäftigung der Auftragnehmer vor Ausfertigung der Verträge wegen der Dringlichkeit des Projekts erfolgt sei; der Auftragsrahmen sei klar abgesteckt gewesen.*

2.4 Der RH erwiderte, dass dem schriftlichen Vertragsabschluss aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit besondere Bedeutung zukommt.

3.1 Die für Angelegenheiten der Sozialversicherung zuständige Sektion II im damaligen BMSG war in das Reformprojekt nicht eingebunden.

Ende März 2001 – also noch vor Vertragsabschluss – legten die Berater einen gemeinsamen Bericht vor, der ein Grobkonzept (in zwei Varianten) für die künftige Struktur und Organisation des Hauptverbandes enthielt. Die Vorschläge waren von der Anwaltssozietät auf ihre Durchführbarkeit aus juristischer Sicht geprüft worden. Der Abschlussbericht des Auftrages an die Anwaltssozietät lag den Akten des BMSG nicht bei.

3.2 Der RH bemängelte, dass das in der zuständigen Fachsektion vorhandene besondere Wissen um die Probleme und Rahmenbedingungen der Sozialversicherung für das gegenständliche Projekt nicht herangezogen worden war. Weiters war die Leistungserbringung durch das damalige BMSG mangelhaft dokumentiert.

Er empfahl, das im Ressort vorhandene Fachwissen besser zu nutzen, um den Aufwand für Fremdleistungen gering zu halten.

3.3 *Das BMSG nahm die Empfehlung des RH, interne Ressourcen stärker zu nutzen, zur Kenntnis. Das BMGF sagte zu, künftig auf eine nachvollziehbare Dokumentation zu achten.*



BKA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Reorganisation des Hauptverbandes
der Sozialversicherungsträger

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien

- 4.1** Bereits im April 2001 begann einer der Berater aus den Voraufträgen mit Vorarbeiten zu einem weiteren Auftrag mit einer Auftragssumme von 43 604 EUR, der die Leitung und Moderation einer Projektgruppe beinhaltete. Es sollte ein konsensfähiger, mit den Sozialpartnern abgestimmter Vorschlag für die Restrukturierung des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger erarbeitet werden. Ein schriftlicher Werkvertrag wurde allerdings erst im November 2001 ausgefertigt.

Ende September 2001 legte der Auftragnehmer einen Abschlussbericht vor, der Vorschläge für Restrukturierungsmaßnahmen sowie Hinweise auf noch zu klärende politische Fragestellungen enthielt. Ein Konsens mit den Sozialpartnern war allerdings nicht erzielt worden.

- 4.2** Der RH bemängelte die ungenaue Beschreibung der zu erbringenden Leistungen in den Verträgen, die eine eindeutige inhaltliche Abgrenzung dieses Auftrages von den Voraufträgen nicht zuließ.

Darüber hinaus hielt der RH fest, dass der Verfassungsgerichtshof Teile der Gesetzesbestimmungen (Unvereinbarkeitsbestimmungen und Bestimmungen über die Bildung der Leitungsgremien), deren Neufassung das damalige BMSG im Zuge des Reorganisationsprojekts vorbereitet hatte, im Oktober 2003 wegen Verfassungswidrigkeit aufhob.

Umsetzung der
Reorganisation

Auftrag zur Umsetzung der Reorganisation des Hauptverbandes

Auftragnehmer	Unternehmensberatungsgesellschaft mit zwei Subauftragnehmern
Vertragsabschluss	Zuschlagserteilung: 28. September 2001 Vertragsunterzeichnung: 18. Jänner 2002 Vertragsänderung: 15. Februar 2002
Vertragssumme	157 671 EUR
ausbezahlte Mittel	110 527 EUR (Stand Oktober 2002)

- 5.1** Das damalige BMSG schrieb Ende Juli 2001 einen Auftrag zur Projektbegleitung der Reorganisation des Hauptverbandes als Verhandlungsverfahren mit öffentlicher Erkundung des Bewerberkreises aus und erteilte im September 2001 den Zuschlag. Inhalt des Projekts war die Umsetzung der Reorganisation und die Neuausrichtung der Strategie

Reorganisation des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger

des Hauptverbandes. Das Entgelt wurde mit maximal 157 671 EUR vereinbart. Das Projekt sollte bis 31. Dezember 2001 abgeschlossen sein; allerdings wurde die Leistungsfrist in der Folge bis 15. April 2002 verlängert. In den Akten war nicht dokumentiert, aus welchen Gründen es das damalige BMSG übernommen hatte, dieses den Hauptverband betreffende Projekt durchzuführen und zu finanzieren.

- 5.2** Der Hauptverband der Sozialversicherungsträger führt seine Geschäfte in weitgehender Eigenverantwortung. Vor der Ausschreibung wäre daher als Vorfrage zu klären gewesen, aufgrund welcher Kompetenzen und mit welchen Mitteln das damalige BMSG auf die interne Struktur und Strategie des Hauptverbandes Einfluss nehmen konnte. Weiters wäre klarzustellen gewesen, welche Leistungen der Hauptverband ohne externe Unterstützung hätte erbringen können (zB die Ausarbeitung der Geschäftsordnung).

Die gewählte Vergabeart erachtete der RH als zutreffend.

- 6.1** Im Februar 2002 legte der Auftragnehmer einen Fortschrittsbericht, in dem er einen Überblick über die Aufgaben und Handlungsspielräume des Hauptverbandes gab und Vorschläge für dessen weitere strategische Ausrichtung unterbreitete. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH (Oktober 2002) war das Projekt noch nicht abgeschlossen. Auch war unklar, ob und inwieweit die Vorschläge des Auftragnehmers vom Hauptverband aufgegriffen und umgesetzt worden waren.
- 6.2** Der RH bemängelte, dass das damalige BMSG die Implementierung des von ihm in Auftrag gegebenen Projekts nicht ausreichend begleitet und überwacht hatte. Nach Ansicht des RH waren die Probleme in der Umsetzung nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass das damalige BMSG bei der Planung des Projekts die Grenzen seiner Einflussnahmemöglichkeit auf den Hauptverband nicht ausreichend berücksichtigt hatte.
- 6.3** *Das BMSG bestätigte die eingeschränkte Einflussnahmemöglichkeit auf den Hauptverband. Das BMGF teilte mit, das Projekt sei im April 2003 berichtsmäßig abgeschlossen worden.*
- 6.4** Der RH wies darauf hin, dass sich der Projektabschluss gegenüber den ursprünglichen Planungen um mehr als ein Jahr verzögert hat.



BKA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

**Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien****Thema Förderungs-
abwicklung**

- 7.1** Der RH prüfte weiters zwei Aufträge zum Thema Förderungsabwicklung im damaligen BMSG über insgesamt 18 189 EUR. Die Vergabeentscheidung erfolgte in beiden Fällen durch die damalige Bundesministerin, Dr Elisabeth Sickl, ohne Einholung von Vergleichsangeboten.

Der erste Auftrag betraf eine Grobanalyse der Förderungsorganisation sowie eine Systematisierung der Förderungen und wurde im März 2000 mit einer pauschalierten Auftragssumme von 11 337 EUR abgeschlossen. Der Auftragnehmer legte mit mehrmonatiger Verspätung und nach mehreren Urgenzen einen nur sieben Seiten umfassenden schriftlichen Bericht vor, der eine vertraglich vereinbarte Systematisierung der vom damaligen BMSG vergebenen Förderungen nicht enthielt.

In der Folge beauftragte das damalige BMSG eine Bietergemeinschaft mit der Erstellung eines Konzepts zur Neugestaltung des Förderungswesens im damaligen BMSG. Die Leistung wurde im Dezember 2000 erbracht; das Entgelt betrug 6 852 EUR.

- 7.2** Aus Sicht des RH war nicht nachvollziehbar, welchen Nutzen das Ressort aus dem Projektergebnis des Erstauftrages gezogen hat. Der RH hielt in Bezug auf beide Vergaben fest, dass die Gründe für die Auswahl der konkreten Auftragnehmer aktenmäßig nicht ausreichend dokumentiert waren. Er vertrat die Ansicht, dass das BMSG jeweils ein Verhandlungsverfahren mit mindestens drei Bietern hätte durchführen müssen.

Der RH regte an, künftig die erforderlichen Vergleichsangebote einzuholen und die Auswahl eines Auftragnehmers nachvollziehbar zu begründen.

- 7.3** *Das BMSG sagte zu, die Vergabevorschriften nunmehr strikt einzuhalten.*

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Prüfungsumfang

- 1 Das BMVIT meldete für den Prüfungszeitraum zwei Einzelvergaben zur Vorbereitung von Gesetzesvorhaben im weiteren Sinn mit einem Gesamtauftragsvolumen von 0,4 Mill EUR.

Der RH überprüfte Auftragsvergaben an einen Rechtsanwalt mit einer Auftragssumme von rd 360 000 EUR.

Ministerielle Arbeitsgruppe LKW-Maut

Beratertätigkeit in ministerieller Arbeitsgruppe LKW-Maut

Auftragnehmer	Rechtsanwalt
Vertragsabschluss	23. Oktober 2001
Vertragssumme	maximal 350 000 EUR
ausbezahlte Mittel	206 330 EUR

- 2.1 Im Dezember 2000 setzte die damalige Bundesministerin, DI Dr Monika Forstinger, eine ministerielle Arbeitsgruppe zur Begleitung der Einführung eines fahrleistungsabhängigen LKW-Mautsystems ein. Dem beauftragten Rechtsanwalt wurde der Vorsitz der Arbeitsgruppe, der weitere externe Berater aus unterschiedlichen Fachgebieten und Vertreter des Ministeriums angehörten, mit allen Koordinationstätigkeiten übertragen. Die zuständige Sektion des BMVIT war in die Auswahl und grundsätzliche Beauftragung der Experten nicht eingebunden.

- 2.2 Der RH erachtete die Übertragung der Leitung einer mit grundsätzlichen Fragen befassten ministeriellen Arbeitsgruppe an einen externen Berater aus strategischen Überlegungen, aus Kostengründen und im Interesse der Kontinuität bei der Umsetzung von Ergebnissen als unzumutbar. Er bemängelte weiters, dass die Gründe, die zur Beauftragung des Rechtsanwalts als externen Berater und Leiter der Arbeitsgruppe geführt hatten, nicht nachvollziehbar dokumentiert waren.

Der RH empfahl eine ressortinterne Vorsitzführung sowie eine aktenmäßig nachvollziehbare Dokumentation.

- 2.3 Das BMVIT sagte zu, für den Vorsitz in ministeriellen Arbeitsgruppen künftig ressortinterne Ressourcen heranzuziehen.



KA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

Ministerielle Arbeitsgruppe
LKW-Maut

Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien

- 3.1** Die Beauftragungen der einzelnen Arbeitsgruppenmitglieder, die im Dezember 2000 ihre Tätigkeit aufnahmen, erfolgten vorerst mündlich durch die damalige Bundesministerin. Ende Februar 2001 legten die externen Berater ihre Angebote vor. Die Unterzeichnung der Werkverträge erfolgte erst zwischen September und November 2001, nachdem bereits einzelne Teilrechnungen ausbezahlt worden waren.

Der Auftrag an den Rechtsanwalt mit einem Maximalrahmen von 350 000 EUR zielte als Leistungsspektrum auf projektbezogene juristische Beratungsleistungen innerhalb der Arbeitsgruppe, auf die Vorsitzführung mit allen Koordinationstätigkeiten und auf eine persönliche Beratungstätigkeit für die damalige Bundesministerin bzw deren Büro ab. Die einzelnen Anteile des Leistungsspektrums waren vom Umfang her nicht abgegrenzt; dies ließ Interpretationsmöglichkeiten hinsichtlich der Einstufung der Vergabe nach dem Bundesvergabegesetz offen.

- 3.2** Der RH bemängelte den vorab mündlich erteilten Auftrag, ohne dass die dafür notwendigen Grundlagen erstellt und offene Rechtsfragen abgeklärt worden waren. Nach Ansicht des RH hätte vorweg eine Gewichtung der Anteile des Leistungsspektrums vorgenommen werden müssen, um das Vorliegen einer prioritären oder nicht prioritären Dienstleistung beurteilen und die damit verbundenen notwendigen Vergabeerfordernisse festlegen zu können.

- 4.1** Im Rahmen der Vertragsgestaltung der einzelnen Arbeitsgruppenmitglieder löste die Fragestellung, ob die Gesamtbetrachtung des Vorhabens aus haushaltsrechtlicher Sicht eine Mitbefassung des BMF erforderlich macht, im BMVIT einen internen Diskussionsprozess aus, weil die Gesamtauftragssumme an alle Arbeitsgruppenmitglieder 0,86 Mill. EUR ausmachte und damit die Mitbefassungsgrenze überschritt. Die interne Revision und schließlich auch die zuständigen Beamten empfahlen eine Befassung des BMF mit allen Auftragsvergaben. Die Zuleitung der Akten an das BMF erfolgte jedoch nicht in der erforderlichen Art und Weise, so dass dieses inhaltlich nicht Stellung nehmen konnte.

- 4.2** Nach Ansicht des RH handelte es sich bei den Leistungen im Zusammenhang mit der Arbeitsgruppe haushaltsrechtlich um ein Vorhaben, das – trotz unterschiedlicher Auftragsinhalte – einen in wirtschaftlicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht einheitlichen Vorgang zum Gegenstand hatte.

Der RH bemängelte daher, dass entgegen den Haushaltsvorschriften und trotz einer entsprechenden Empfehlung der internen Revision keine inhaltliche Einbindung des BMF erfolgt war.

- 5 Im März 2002 beendete der damalige Bundesminister, Ing Mathias Reichhold, die Tätigkeit der Arbeitsgruppe. Der befasste Rechtsanwalt stellte im Juni 2002 ordnungsgemäß den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zusammen. Seine Honorarabrechnung von 206 330 EUR umfasste 59 % des vereinbarten Maximalrahmens.

Sonstige Aufträge an den Rechtsanwalt

- 6.1 Im Zuge einer Personenkontenabfrage fand der RH sieben weitere Zahlungen in Gesamthöhe von 9 287 EUR an die Kanzleigemeinschaft des Rechtsanwalts vor. Das BMVIT konnte keine schriftlichen Unterlagen zur Auftragserteilung (Verträge, Bestellschreiben) vorlegen. Die Auftragserteilung erfolgte entweder direkt durch die frühere Bundesministerin, DI Dr Monika Forstinger, oder durch das Ministerbüro, jeweils ohne Einbindung der zuständigen Fachabteilungen. Interne Bestellscheine wurden erst nach Rechnungslegung durch das Ministerbüro unterfertigt.

Auf einzelnen Honorarnoten wurden Positionen, wie Stellungnahme und Durchsicht Vertrag, Ausarbeitung von Briefentwürfen zur Arbeitskräfteüberlassung, Literatur- bzw Judikaturstudium zum Wasserrechtsgesetz, Auszüge aus dem Firmenbuch oder längere Telefongespräche zur rechtlichen Beratung der früheren Bundesministerin bzw des Ministerbüros verrechnet.

- 6.2 Der RH beanstandete, dass die Beauftragungen ohne die für einen ordnungsgemäßen Gebarungsvollzug erforderlichen schriftlichen Unterlagen erfolgt waren. Er empfahl, Auftragsvergaben und Bestellungen künftig entsprechend den Haushaltsvorschriften und nur durch die zuständigen Fachabteilungen vorzunehmen.

Er wies darauf hin, dass das erforderliche Know-how grundsätzlich auch im Ressort zur Verfügung stand, und empfahl, vorrangig eigene Ressourcen für Beratungsleistungen heranzuziehen.

- 6.3 Laut Stellungnahme des BMVIT sei der festgestellte Sachverhalt auf eine Einzelperson und nicht auf ein Strukturproblem des Ressorts zurückzuführen. Es sagte jedoch zu, die Empfehlungen des RH künftig zu beachten.



Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Arbeit

Prüfungsumfang

- 1 Das BMWA meldete für den Prüfungszeitraum insgesamt fünf Einzelvergaben zur Vorbereitung von Gesetzesvorhaben mit einem Gesamtauftragsvolumen von 0,2 Mill EUR.

Der RH überprüfte drei Auftragsvergaben mit einer Auftragssumme von 0,1 Mill EUR, die durchwegs Rechtsberatungsleistungen unter dem Schwellenwert betrafen und daher keinen besonderen vergaberechtlichen Anforderungen unterlagen.

Reform des Arbeitsmarktservice

Drei Aufträge zur Reform des Arbeitsmarktservice

Auftragnehmer	zwei Aufträge an Anwaltssozietät; ein Auftrag an Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft
Vertragsabschluss	9. Oktober 2000 und 1. August 2001; März 2002
Vertragssumme	Anwaltssozietät insgesamt: 68 021 EUR Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft: 14 400 EUR
ausbezahlte Mittel	Anwaltssozietät: 62 789 EUR

- 2.1 Alle drei Aufträge betrafen die Reform des Arbeitsmarktservice und erfolgten im Wege einer freihändigen Vergabe.

Die beiden Aufträge an die Anwaltssozietät in Höhe von 68 021 EUR umfassten die Erstellung eines Expertengutachtens zur Umwandlung des Arbeitsmarktservice in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung – der diesbezügliche Gesetzesentwurf wurde ressortintern ausgearbeitet – sowie die Durchsicht einer im BMWA vorbereiteten Umwandlungs- und Errichtungserklärung.

Der Auftrag an die Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft in Höhe von 14 400 EUR beinhaltete die Überarbeitung des Gesetzesentwurfes hinsichtlich der finanziellen Bestimmungen.

Die Umwandlung des Arbeitsmarktservice in eine Kapitalgesellschaft ist bisher nicht erfolgt.

Reform des Arbeitsmarktservice

Das BMWA grenzte die Leistungsinhalte genau ab und schränkte sie auf Spezialfragen ein, setzte sich jedoch mit der Frage der Notwendigkeit der Fremdvergabe nicht auseinander. Die Leistungen wurden vertragsgemäß erbracht, jedoch wurden von den Auftragnehmern keine Zeitaufzeichnungen eingefordert. Beim zweiten Auftrag an die Anwaltssozietät war der aktuelle Projektstand nicht ausreichend nachvollziehbar.

2.2 Der RH erachtete die freihändigen Vergaben als rechtlich zulässig und wegen des erforderlichen Spezialwissens grundsätzlich als gerechtfertigt. Er bemängelte jedoch die fehlenden Zeitaufzeichnungen sowie in einem Fall die unzureichende Dokumentation und empfahl, künftig entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Im Übrigen machten die ausgearbeiteten Expertisen nach Ansicht des RH die mit einer allfälligen Umwandlung des Arbeitsmarktservice in eine Kapitalgesellschaft verbundenen Probleme deutlich.

2.3 *Das BMWA sagte die künftige Einforderung von Stundenaufzeichnungen sowie eine verbesserte Projektdokumentation zu. Der Auftrag an die Wirtschafts- und Steuerberatungsgesellschaft sei im April 2003 ordnungsgemäß abgeschlossen worden.*

Schluss- bemerkungen

3 Zusammenfassend empfahl der RH als Ergebnis seiner Querschnittsüberprüfung generell:

(1) primär die im Ressort bzw im Bundesbereich insgesamt vorhandenen Ressourcen zu nutzen und externe Experten nur dort zuzuziehen, wo zu erwarten ist, dass dies die Qualität und Erfolgswahrscheinlichkeit eines Projekts wesentlich erhöht;

(2) vor Auftragserteilung stets die Notwendigkeit einer Fremdleistung zu prüfen und die diesbezüglichen Kosten-Nutzen-Überlegungen sowie die Gründe für die Auswahl eines Beraters nachvollziehbar zu dokumentieren;

(3) eine enge Zusammenarbeit von Fachabteilungen und externen Beratern anzustreben, um einen Know-how-Transfer sicherzustellen;

(4) die in den Ressorts zu Vergabefragen vorhandene Fachkompetenz konzentriert zu nutzen sowie

(5) den Qualitätskriterien bei der Bestbieterermittlung im Rahmen von Aufträgen über geistig-schöpferische Leistungen einen wichtigen Stellenwert einzuräumen.



BKA BMF BMLFUW BMSG BMGF BMVIT BMWA

**Auftragsvergaben über Beratungsleistungen
in Bundesministerien****Schlussbemerkungen**

Zu den Ressorts im Einzelnen empfahl der RH:

dem BMF, BMSG, BMLFUW und BMVIT,

(6) die im Ressort vorhandene Fachkompetenz bevorzugt heranzuziehen, um dadurch den Aufwand für Fremdleistungen gering zu halten;

dem BKA, BMF, BMLFUW und BMWA,

(7) Zeitaufzeichnungen in jedem Fall vertraglich auszubedingen bzw einzufordern;

dem BKA, BMLFUW und BMSG,

(8) die vergaberechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Einholung von Vergleichsangeboten besser zu beachten;

dem BMLFUW und BMSG,

(9) die schriftlichen Verträge mit den Auftragnehmern rechtzeitig vor Leistungserbringung abzuschließen;

dem BKA,

(10) die Vorbereitung von Vergabeverfahren jeweils rechtzeitig in Angriff zu nehmen;

dem BMF,

(11) den externen Beratungsaufwand in Vergabeverfahren möglichst gering zu halten und zur rechtlichen Beratung die Finanzprokuratur beizuziehen;

(12) den Preis als Bestbieterkriterium nicht zu gering zu gewichten;

dem BMVIT,

(13) Auftragsvergaben und Bestellungen entsprechend den Haushaltsvorschriften und durch die zuständigen Fachabteilungen vorzunehmen.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten

Information und Organisation im Bundes- ministerium für auswärtige Angelegenheiten

Kurzfassung

Die in Teilbereichen vom RH untersuchten Strategien und Konzepte des BMA befanden sich in unterschiedlichen Phasen der Umsetzung, weil einerseits die politische Willensbildung, andererseits die finanzielle Umsetzbarkeit fehlte.

Der RH überprüfte in Teilbereichen die Effektivität und Effizienz der Umsetzung der strategischen Vorgaben durch das BMA.

Das in der Zeit zwischen 1994 und 2001 ausgearbeitete bzw mehrfach überarbeitete Konzept für eine Asieninitiative erwies sich nur bedingt als Steuerung der zuständigen Vertretungsbehörden geeignet; es waren nämlich nicht nur die betroffenen Staatsstrukturen zu unterschiedlich, sondern es machten auch 1997 eine Finanz- und Wirtschaftskrise und die Ereignisse in den USA vom 11. September 2001 eine neue Strategie notwendig.

Für die Umsetzung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik für den Bereich des BMA fehlte die Genehmigung des Gesamtpakets durch die Bundesregierung.

Für die Finanzierung der neuen Staatsaufgabe Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik fehlte eine mit den beteiligten Ressorts akkordierte ausreichende Budgetvorsorge, um die auf EU-Ebene gegebenen Zusagen Österreichs zeitgerecht und in vollem Umfang sicherzustellen.

Es fehlten ferner weitere grundsätzliche Überlegungen, die ständig anwachsende Menge an Informationen einzudämmen.

Kenndaten zur Aufbauorganisation des BMA				
Wichtige Rechtsgrundlagen	Aufgaben und Organisation des auswärtigen Dienstes- Statut, BGBl I Nr 129/1999			
	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl Nr 76/1986 idgF Handbuch für den österreichischen auswärtigen Dienst			
Gebärungsentwicklung (ausgewählte Jahre)	1994	1997	2000	2002
	in Mill EUR			
Einnahmen	6,11	8,28	7,53	5,24
Ausgaben	219,08	287,55	326,93	314,30
Planstellen	Anzahl			
	1 595	1 669	1 660	1 584

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2002 bis März 2003 die Gebärung des BMA betreffend Information und Organisation einschließlich der hievon betroffenen anderen Ressorts. Zu den Prüfungsmitteilungen vom Juni 2003 nahm das BMA im August 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2003.

Ausgangslage

- 2 Der RH hat anlässlich einer Überprüfung einiger österreichischer Vertretungen im Ausland (WB Reihe Bund 1993/3) empfohlen, der politischen Berichterstattung im vermehrten Umfang Ziele vorzugeben. Die Umsetzung dieser Empfehlung bildete eine wesentliche Grundlage für die gegenständliche Überprüfung.

Das Prüfungsziel des RH war es, die Effektivität und Effizienz der Umsetzung der strategischen Vorgaben – vor allem der festgelegten Prioritäten – durch die Verwaltung festzustellen. Schwerpunktmäßig wurden die Bereiche „Pflege der Beziehungen zu ausgewählten Staaten, insbesondere Asien“ und „Stärkung der EU und Österreichs Position in der EU, im Speziellen die Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ untersucht.

Information und Organisation

Priorität Asien

3.1 Im Jahr 1994 bestanden erste Überlegungen, Richtlinien für die österreichischen Beziehungen zu den asiatischen Staaten auszuarbeiten. Grundlage dafür stellte die Entscheidung des BMA dar, Asien als einen Schwerpunkt der österreichischen Außenpolitik zu betrachten. Sowohl der Wirtschaftsaufschwung und die damit verbundenen Chancen der österreichischen Wirtschaft als auch die politisch-strategische Lage Asiens waren ausschlaggebend für diese Entscheidung. In die österreichischen Überlegungen wurde auch die im Juli 1994 vorgestellte neue Strategie der EU gegenüber Asien mit einbezogen.

Im Jahr 1997 wurde nach Einholung von Stellungnahmen anderer Ressorts ein erster Entwurf eines umfassenden Konzepts für eine Asieninitiative erstellt. Ein weiterer Entwurf für eine österreichische Asienstrategie aus dem Jahr 1998 wurde nicht als offizielle Strategieunterlage verwendet, sondern erneut zur Begutachtung ausgesandt. Dadurch kam erst im Jahr 2001 ein Arbeitspapier zustande, welches wesentliche Informationen über Asien enthielt.

Eine durch den RH veranlasste Anfrage des BMA bei Vertretungsbehörden im asiatischen Raum zeigte, dass die von den österreichischen Vertretungen erstellten Arbeitsprogramme sehr allgemein abgefasst waren und nur in wenigen Fällen die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie erkennen ließen.

3.2 Der RH empfahl, die aus den Stellungnahmen der Vertretungen gewonnenen Erkenntnisse in das Papier der Asienstrategie einzuarbeiten und die Strategien so zu erstellen, dass sie den Vertretungsbehörden im Ausland ermöglichen, schwerpunktmäßige Umsetzungsmaßnahmen abzuleiten.

3.3 *Das BMA begründete die Verzögerungen bei der Erarbeitung des Konzepts für eine Asieninitiative mit Budget- und Personalkürzungen. Konkrete Zielsetzungen wurden daher nur in die Arbeitsprogramme der Missionschefs aufgenommen. Weiters wies es auf die außerordentliche heterogene Struktur der asiatischen Staaten hin (extreme Unterschiede in der Größe, der Wirtschaftsstruktur, dem Wohlstand und der Kultur).*

Eine Finanz- und Wirtschaftskrise 1997 sowie die Terroranschläge in den USA am 11. September 2001 hätten auch das politische Bild Asiens verändert, weswegen sich das Konzept für die Asieninitiative auf allgemeine Aussagen beschränkte. Im Übrigen bemerkte das BMA, dass sich seine Bediensteten an flexiblen Konzepten orientieren würden, auch wenn diese durch den RH nicht nachvollziehbar erschienen.

- 3.4 Der RH erwiderte, dass auch flexible Konzepte nachvollziehbar gestaltet sein sollten, um daraus Rückschlüsse für allfällige Verbesserungen ziehen zu können.

Priorität Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Strategie

- 4.1 Als Teil der zweiten Säule der EU, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), beabsichtigt Österreich, die dynamische Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik freiwillig zu unterstützen. Damit ist auch eine anteilige Kostenbeteiligung zur Erreichung der militärischen Ziele verbunden.

Der Nationalrat beschloss am 12. Dezember 2001 eine neue österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Sie besteht aus einem Bericht des Landesverteidigungsausschusses und aus einer an die Bundesregierung gerichteten Entschliebung zur Gestaltung der österreichischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Entschliebung des Nationalrates basiert auf folgenden Prinzipien:

- dem Prinzip der umfassenden Sicherheit, das sowohl den militärischen als auch den nicht-militärischen Aspekten der Sicherheit entsprechende Bedeutung beimisst;
- dem Prinzip der präventiven Sicherheit anstelle des Bedrohungsreaktionskonzepts sowie
- dem Prinzip der europäischen Solidarität, das betont, dass die Sicherheit Österreichs und der EU untrennbar miteinander verbunden sind und nur durch internationale solidarische Zusammenarbeit gewährleistet wird.

Zur Verwirklichung dieser Vorgaben sollte bis Ende 2002 eine Gesamtstrategie entwickelt werden. Wegen der vorzeitigen Beendigung der XXI. Gesetzgebungsperiode und Bedenken des BMF zu den Entwürfen erfolgte bisher noch kein entsprechender Ministerratsbeschluss.

- 4.2 Der RH empfahl, im Bereich des BMA für eine rasche Umsetzung der Strategie vorzusorgen.
- 4.3 *Das BMA teilte mit, dass noch nicht feststehe, wann der Ministerrat die Teilstrategien und die Gesamtstrategie behandeln werde. Die nach den letzten Nationalratswahlen eingesetzte Bundesheer-Reformkommission habe zu einem Aufschub der Beschlussfassung über das Gesamtpaket geführt.*



Priorität Europäische Sicherheits-
und Verteidigungspolitik



Information und Organisation

Beteiligung Österreichs

- 5.1** Einer interministeriell akkordierten Aufstellung zufolge war im Jahr 2003 ein voraussichtlicher Finanzierungsbeitrag Österreichs für Aufgaben im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von rd 22 Mill EUR erforderlich.

Innerstaatlich fehlte eine alle beteiligten Ressorts umfassende grundsätzliche Finanzierungsregelung. Deshalb wurde zunächst für 2002 und 2003 im Einvernehmen mit dem BMF eine provisorische Kostenaufteilung getroffen, der zufolge das BKA, das BMA, das BMLV und das BMI aus ihren laufenden Budgets jeweils ein Viertel des österreichischen Beitrags zu finanzieren hatten.

- 5.2** Der RH erachtete unter Bedachtnahme auf das Bundeshaushaltsgesetz eine grundsätzliche und längerfristige Regelung für die Finanzierung der neuen Staatsaufgabe Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik als erforderlich. Mangels einer bisher ausreichenden Budgetvorsorge bei den beteiligten Ressorts wäre für die Sicherstellung der Einsatzkosten ein akkordiertes Verfahren zu entwickeln, um die auf EU-Ebene vom BMA gegebenen Zusagen Österreichs innerstaatlich zeitgerecht und in vollem Umfang sicherzustellen.
- 5.3** *Das BMA teilte mit, dass es im Zusammenwirken mit den zuständigen Ressorts um eine Regelung bemüht sei.*

Informations- instrument Bericht

- 6.1** Das BMA war sich angesichts der in den letzten Jahren infolge der modernen Technologien ständig angestiegenen Informationsmenge der Notwendigkeit bewusst, die Berichterstattung der Vertretungsbehörden zu überdenken. In mehreren diesbezüglichen Erlässen verzichtete die Zentralleitung auf die Vorlage periodischer Berichte und schränkte die Berichtspflicht auf Fälle von besonderer politischer Bedeutung ein. Ungeachtet dieser Bemühungen stieg die Informationsmenge weiterhin ständig an.
- 6.2** Der RH empfahl eine weitere grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Frage nach den jeweils maßgeblichen und unbedingt erforderlichen Informationen zur Erreichung eines bestimmten Ziels.
- 6.3** *Das BMA verwies auf die Koordination der erforderlichen Informationen durch die Botschaften der jeweiligen Länder. Weiters sei der Aufbau, die Form und der Umfang der von den Vertretungen quartalsmäßig vorzulegenden Berichte seit Oktober 2002 neu geregelt.*

**Schluss-
bemerkungen****7 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

(1) Schwerpunktmäßig wären für den asiatischen Raum Strategien zu erstellen, die es den Vertretungsbehörden im Ausland ermöglichen sollten, einheitliche Umsetzungsmaßnahmen abzuleiten.

(2) Für die Sicherstellung der Einsatzkosten der im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beteiligten Ressorts wäre ein akkordiertes Verfahren zu entwickeln, um die Erfüllung der auf EU-Ebene gegebenen Zusagen Österreichs zeitgerecht und in vollem Umfang sicherzustellen.

(3) Um den immer größer werdenden Umfang an Informationen einzudämmen, sollten weitere grundsätzliche Überlegungen angestellt werden.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Kurzfassung

Im Bereich der Zentralen Verwaltung der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck (Universität Innsbruck) bestanden Meinungsverschiedenheiten zwischen der Universitätsleitung und dem Universitätsdirektor. Die mit 1. August 2002 in Kraft getretene Neuorganisation der Zentralen Verwaltung bewirkte, dass im März 2003 etliche vom Vizerektor für Budget und Ressourcen aufgezeigte Mängel bereits teilweise oder vollständig behoben waren.

Die Zentrale Verwaltung der Universität Innsbruck wurde vom Universitätsdirektor geleitet, wofür ihm im Jahr 2002 ein Budget von 9,5 Mill EUR zur Verfügung stand. Die Zentrale Verwaltung war Gegenstand eines Verwaltungsreformprojekts, das sich über mehr als drei Jahre bis August 2002 erstreckte. Als Teilergebnis des Projekts ergab sich die erwähnte Neuorganisation dieser Organisationseinheit, durch die der Universitätsdirektor an Einfluss verlor. Nach Ansicht des RH war dieses Projekt mitbestimmend für die Auffassungsunterschiede zwischen dem Vizerektor für Budget und Ressourcen und dem Universitätsdirektor.

Der RH bemängelte vor allem das jahrelange Unterbleiben der Ausschreibung der Reinigungsleistungen an der Universität Innsbruck. Die jährlichen Kosten für die Reinigung betrugen rd 2,8 Mill EUR (2002).

Im Rahmen der Überprüfung der Wartungsverträge stellte der RH erhebliche Sicherheitsmängel in einem Gebäude der Universität Innsbruck fest.

Im Hinblick auf die durch das Universitätsgesetz 2002 gegebene Vollrechtsfähigkeit und die Größe der Universität Innsbruck empfahl der RH die Einrichtung einer internen Revision.

Kenndaten der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Rechtsgrundlagen Universitäts-Organisationsgesetz, BGBl Nr 258/1975
Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten
(UOG 1993), BGBl Nr 805/1993

Gebahrungsentwicklung	1999	2000	2001	2002
	in Mill EUR			
Einnahmen	3,84	4,33	13,30	20,76
Ausgaben	160,20	162,34	174,05	183,40
<i>davon Personalausgaben</i>	<i>113,04</i>	<i>121,98</i>	<i>126,37</i>	<i>128,53</i>

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im März 2003 Teilgebiete der Gebahrung der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck (Universität Innsbruck). Prüfungsschwerpunkt war die wirtschaftliche Gebahrung der Universitätsdirektion.

Den Anlass für die Überprüfung bildete eine Information des Rektors der Universität Innsbruck an den Präsidenten des RH im Dezember 2002, wonach der Vizerektor für Budget und Ressourcen schwere Vorwürfe gegen den Universitätsdirektor erhoben hatte. Die Vorwürfe bezogen sich auf die Verwaltung des Aufwandsbudgets von rd 9,5 Mill EUR im Jahr 2002. Der Rektor ersuchte schriftlich um Beratung bzw allenfalls um die Durchführung einer Gebarungsüberprüfung durch den RH.

Die gemeinsam mit diesem Schreiben übergebenen Unterlagen veranlassten den RH, eine Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle durchzuführen. Mit 1. August 2002 trat eine Neuorganisation der Zentralen Verwaltung der Universität Innsbruck in Kraft. Die geänderten Zuständigkeiten bewirkten, dass bei der Überprüfung an Ort und Stelle durch den RH im März 2003 etliche vom Vizerektor für Budget und Ressourcen aufgezeigte Mängel bereits teilweise oder vollständig behoben waren.

Zu den Prüfungsmitteilungen vom Mai 2003 nahmen die Universität Innsbruck und das BMBWK im August 2003 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Universitäts- organisation

- 2 Seit 25. Juni 1999 waren für die Universität Innsbruck die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten (UOG 1993) anzuwenden. Die Leitung der Universität erfolgte seither durch ein Rektorenteam, bestehend aus dem Rektor und drei Vizerektoren. Weiters entschied der Senat der Universität (Organ der Universitätsleitung), dass der Vizerektor für Budget und Ressourcen als einziger Vizerektor hauptamtlich tätig sein sollte.

Mit dem In-Kraft-Treten des UOG 1993 war die Innenorganisation der Universität neu festzulegen. Dies erfolgte an der Universität Innsbruck im Rahmen eines Verwaltungsreformprojekts.

Verwaltungsreform- projekt

- 3.1 Das Verwaltungsreformprojekt startete im Mai 1999 im Auftrag des Rektorenteams unter Begleitung durch einen externen Moderator. Ziel des Projekts war die Vorbereitung der Universitätsverwaltung auf die Steuerung gemäß den Grundsätzen des New Public Managements. Projektleiter war der Universitätsdirektor. Ab Februar 2002 leitete er das Projekt gemeinsam mit dem Vizerektor für Budget und Ressourcen.

Das Projekt entwickelte sich sehr langsam und geriet zu einem, von vielen Zwischenberichten gekennzeichneten, langwierigen Prozess. Der offizielle Abschluss erfolgte nach mehr als dreijähriger Dauer am 31. August 2002.

- 3.2 Der RH bewertete die lange Zeitdauer des Verwaltungsreformprojekts als ungünstig für die Akzeptanz bei den Mitarbeitern.

- 4.1 Das Verwaltungsreformprojekt wurde vom BMBWK genehmigt und mit einem Sonderbudget von rd 630 000 EUR unterstützt. Bis Mai 2003 wurden davon gemäß Projektbericht der Universität Innsbruck rd 464 000 EUR verbraucht. Die Differenz zu dem vom BMBWK zur Verfügung gestellten Betrag wird laut Auskunft der Universität Innsbruck zur Umsetzung der Projektergebnisse verwendet werden.

Soweit den Berichten über das Verwaltungsreformprojekt zu entnehmen war, wurden die wesentlichen Ziele (Kostenermittlung, Produktdefinition, Qualitätszirkel, Leistungsvereinbarungen) erreicht bzw befanden sich in Umsetzung. Die Projektergebnisse stellten auch eine gute Basis für den im Jahr 2003 begonnenen Übergang zur Umsetzung des Universitätsgesetzes 2002, BGBl I Nr 120/2002, dar. Allerdings

Verwaltungsreformprojekt

machte dieses Gesetz neuerliche organisatorische Veränderungen erforderlich. Als Teilergebnis des Verwaltungsreformprojekts ergab sich eine Umorganisation der Zentralen Verwaltung der Universität Innsbruck, durch die der Universitätsdirektor an Einfluss verlor.

4.2 Nach Ansicht des RH war dieses Projekt mitbestimmend für die unterschiedlichen Auffassungen zwischen dem Vizerektor für Budget und Ressourcen und dem Universitätsdirektor. Der RH stellte fest, dass die Ziele des Verwaltungsreformprojekts vor allem im qualitativen Bereich lagen und daher den Kosten kein direkt quantifizierbarer Nutzen gegenübergestellt werden konnte.

4.3 *Die Universität Innsbruck verwies darauf, dass das Verwaltungsreformprojekt eine ausgezeichnete Grundlage für die künftige Verwaltung und Steuerung im Rahmen des Universitätsgesetzes 2002 geliefert habe.*

Zuständigkeiten

5.1 Bei den Mitarbeitern der Zentralen Verwaltung bestand teilweise Unklarheit über die Zuständigkeiten. Dies war durch die lange Dauer des Verwaltungsreformprojekts, die Trennung der Funktionen von Dienst- und Fachvorgesetzten sowie nach Ansicht des RH nicht eindeutig formulierte Informationsschreiben bedingt.

5.2 Der RH empfahl eine eindeutige organisatorische Regelung, zumal das Universitätsgesetz 2002 ohnehin – nicht zuletzt durch die Abspaltung der medizinischen Fakultät – eine organisatorische Anpassung erforderlich macht.

5.3 *Laut Stellungnahme der Universität Innsbruck seien entsprechende Maßnahmen bereits in die Wege geleitet worden.*

Satzung

6.1 Die dem RH im März 2003 übergebene ausführliche Satzung der Universität Innsbruck enthielt zum Thema Zentrale Verwaltung lediglich eine Überschrift ohne nähere Erläuterungen.

6.2 Der RH empfahl, die Satzung umgehend zu ergänzen.

6.3 *Die Universität Innsbruck sagte dies zu.*

Teibereiche der Zentralen Verwaltung**Reinigung**

- 7.1** Obwohl die Universität Innsbruck im Jahr 2002 bereits rd 2,8 Mill EUR für die jährlichen Reinigungsarbeiten aufwenden musste, lagen die letzten Ausschreibungen für die Reinigung vieler von ihr genutzter Objekte bis zu zehn Jahren zurück. Der Universitätsdirektor begründete dies damit, dass bei einer neuerlichen Ausschreibung die Reinigungskosten deutlich gestiegen wären bzw dass die beauftragten Unternehmen mehr Flächen reinigten als vertraglich vereinbart wäre. Die Verträge mit den Reinigungsunternehmen konnten nur unvollständig vorgelegt werden.

Zur Zeit der örtlichen Überprüfung durch den RH hatte die Abteilung für Gebäude und Infrastruktur der Universität Innsbruck in Zusammenarbeit mit der Bundesbeschaffung GmbH bereits die Neuausschreibung von 80 % der Reinigungsarbeiten veranlasst. Die restlichen 20 % sollten nach Vorliegen des Ausschreibungsergebnisses ebenfalls ausgeschrieben werden.

- 7.2** Der RH konnte sich den Ausführungen des früher zuständigen Universitätsdirektors nicht anschließen und bemängelte das jahrelange Unterbleiben der Ausschreibung dieser teuren Dienstleistung. Er anerkannte die nunmehrige Vorgangsweise der Universität Innsbruck und empfahl, umgehend die restlichen Objekte auszuschreiben sowie diesen Vorgang künftig regelmäßig in vertretbaren Zeitabständen zu wiederholen.

- 7.3** *Laut Mitteilung der Universität Innsbruck habe die Neuausschreibung bereits Einsparungen von über 500 000 EUR erbracht.*

**Weitere
Feststellungen**

- 8** Weitere Feststellungen bzw Empfehlungen des RH betrafen Wartungsverträge, Mengengerüst des Budgets der Zentralen Verwaltung, Vergaben, Mittelveranlagung, Ferialkräfte, Diensthandys und Altinventar.

In ihren Stellungnahmen sagten sowohl das BMBWK als auch die Universität Innsbruck die Umsetzung der Empfehlungen des RH in den genannten Bereichen zu.

Sicherheit

- 9.1** Der Wartungsvertrag der Brandmeldeanlage des von der Universität Innsbruck genutzten Gebäudes in der Fritz-Pregl-Straße 3 wurde zum 31. Dezember 2002 vom Wartungsunternehmen gekündigt, weil es für die veraltete, aus dem Jahr 1975 stammende Anlage keine Ersatzteile mehr gab. Dies kann bedeuten, dass bei einem Gebrechen dieser Anlage trotz eines Brandes kein Alarm mehr ausgelöst wird.

Sicherheit

Anlässlich einer Begehung dieses Objekts, einem 30 Jahre alten Gebäude, in welchem etwa 200 Bedienstete und bis zu 800 Studenten täglich arbeiteten, stellte der RH erhebliche Sicherheitsmängel im Bereich der Elektroinstallationen, der Fluchtwege und der Brandschutzeinrichtungen fest.

9.2 Der RH empfahl, die aufgezeigten Mängel umgehend zu beheben, so dass ehestmöglich der Personen- und Gebäudeschutz in diesem Objekt wieder hergestellt wird.

9.3 *Das BMBWK teilte mit, dass es den Rektor der Universität Innsbruck auf die Dringlichkeit entsprechender Maßnahmen hingewiesen habe. Gleichzeitig wies das BMBWK aber darauf hin, dass dies mit hohen Kosten verbunden sei.*

Die Universität Innsbruck gab bekannt, dass sie in Zusammenarbeit mit dem Vermieter um Lösungsmöglichkeiten bemüht sei.

Interne Revision

10.1 Viele der vom Vizerektor für Budget und Ressourcen festgestellten Mängel hätten auch von einer internen Revision geprüft bzw deren Auftreten durch entsprechende Prüfungen verhindert werden können.

10.2 Im Hinblick auf die durch das Universitätsgesetz 2002 gegebene Vollrechtsfähigkeit und die Größe der Universität Innsbruck regte der RH die Einrichtung einer internen Revision an.

10.3 *Die Universität Innsbruck sagte dies zu.*

Schluss- bemerkungen

11 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Sicherheitsmängel im Objekt Fritz-Pregl-Straße 3 wären umgehend zu beheben.

(2) Die Zuständigkeiten in der Zentralen Verwaltung wären eindeutig zu regeln.

(3) Eine interne Revision wäre einzurichten.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Lohnsteuerprüfung

Kurzfassung

Der RH überprüfte die Lohnsteuerprüfung im Bereich des BMF sowie bei den Finanzämtern für den 6., 7. und 15. Bezirk sowie für den 21. und 22. Bezirk in Wien, weiters bei den Finanzämtern Salzburg Stadt und Bregenz.

Die höchsten Abgabennachforderungen der Jahre 2001 und 2002 wurden im März 2003 zwischen einem Drittel (Finanzamt Salzburg Stadt) und zwei Dritteln (Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk) nicht bezahlt. Die Schuldner waren überwiegend Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

Den Finanzämtern fehlten notwendige Grundlagen für die Auswahl der Prüffälle, wie eine elektronische Arbeitgeberkartei anstelle der 1999 aufgelassenen händisch geführten Karteien.

Mitte 2002 begannen die Vorbereitungen zur Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben durch jeweils einen Prüfer der Finanzverwaltung oder der Krankenversicherungsträger. Seit 2003 werden Prüfungen dieser Art durchgeführt. Die vollständige Umsetzung dieses umfassenden Projekts war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH jedoch noch nicht abgeschlossen.

Die gemeinsame Prüfung sollte eine Reihe von Synergieeffekten bringen. Weit größere Synergieeffekte für die betroffenen Unternehmen und die beteiligten Prüforganisationen könnten jedoch durch eine Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge geltenden Vorschriften erreicht werden. Initiativen dazu stellte der RH allerdings nicht fest.

Grundlage des Prüfungsplans für die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben für das Jahr 2003 waren die Fälle jener Arbeitgeber, welche die Gebietskrankenkassen zum 31. Dezember 2002 länger als drei Jahre nicht geprüft hatten. Die von den Finanzämtern in den letzten Jahren entwickelten Risikokriterien für die Fallauswahl wurden bei Erstellung dieses Prüfungsplans nicht berücksichtigt. Das Mehrergebnis 2003 betrug 47 Mill EUR und lag somit um 97 Mill EUR (67 %) unter jenem des Jahres 2002.

Die Anzahl der Lohnsteuerprüfer verminderte sich bis 2002 laufend. Das BMF konnte ihre genaue Anzahl erst ab 2003 im Zuge der Einführung der gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben bekannt geben.

Kenndaten zur Lohnsteuerprüfung						
Rechtsgrundlage	Einkommensteuergesetz, BGBl Nr 400/1988 idgF					
Aufgaben	Überwachung der ordnungsgemäßen Einbehaltung und Abfuhr der Lohnsteuer durch eine Prüfung (Außenprüfung) aller Arbeitgeber; ab 2003 umfasst die Prüfung sämtliche lohnbezogenen Abgaben.					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Abgabenaufkommen	in Mill EUR					
Lohnsteuer	14 073	14 753	14 468	15 672	16 219	16 944
Dienstgeberbeitrag	2 945	3 036	3 140	3 262	3 333	3 386
Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag	245	252	256	259	242	236
Summe	17 263	18 041	17 864	19 193	19 794	20 566
Mehrergebnis durch Prüfungen	113	95	94	121	144	47
	Anzahl					
geprüfte Fälle	41 896	35 856	29 548	21 241	19 928	18 725
Quelle: Organisationsübersichten des BMF; Bundesrechnungsabschluss (Kapitel 52, Kapitel 19), voranschlagsunwirksame Gebarung Post 3668, Post 3669						
* vorläufige Werte						

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im November 2002 sowie im Februar und März 2003 die Lohnsteuerprüfung im Bereich des BMF. Die Überprüfung umfasste die Wiener Finanzämter für den 6., 7. und 15. Bezirk, für den 21. und 22. Bezirk sowie die Finanzämter Salzburg Stadt und Bregenz. Zu den im Juni 2003 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMF im September 2003 Stellung. Der RH gab im gleichen Monat eine Gegenäußerung ab.

Der RH untersuchte, inwieweit die Auswahl der Prüffälle, der Ressourceneinsatz und die Prüfmethode der Lohnsteuerprüfung geeignet waren, das Aufkommen an Lohnsteuer sowie an Dienstgeberbeiträgen sicherzustellen und den durch die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben geänderten Anforderungen zu entsprechen.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- 2 Das Finanzamt hat die ordnungsgemäße Einbehaltung und Abfuhr der Lohnsteuer durch eine Prüfung (Außenprüfung) aller Arbeitgeber, die in seinem Amtsbereich eine Betriebsstätte unterhalten, zu überwachen.

Ab 1. Jänner 2003 werden gemeinsam mit der Lohnsteuerprüfung auch die Sozialversicherungsprüfung und die Kommunalsteuerprüfung durch jeweils einen Prüfer der Finanzverwaltung oder der Gebietskrankenkassen durchgeführt. Die Umsetzung dieses umfassenden Vorhabens im Rahmen des Projekts „Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben“ durch das BMF, den Hauptverband der Sozialversicherungsträger sowie den sachlich und örtlich zuständigen Krankenversicherungsträger war zur Zeit der Gebärungsüberprüfung des RH noch im Gange.

Der RH bezog bereits abgeschlossene Projektschritte in seine Gebärungsüberprüfung mit ein. Dies betraf die Erstellung des gemeinsamen Prüfungsplans für das Jahr 2003 sowie die Automationsunterstützung bei der Erfassung der Prüfungsergebnisse.

Organisatorische Maßnahmen

- 3.1 Im Jahr 2000 erfolgte die Eingliederung der Lohnsteuerprüfungen in die Betriebsprüfungen. Diese Maßnahme zielte darauf ab, bei Auftauchen entsprechender Verdachtsmomente während einer laufenden Betriebsprüfung oder Umsatzsteuersonderprüfung zeitnah auch eine Lohnsteuerprüfung durchzuführen. Die angestrebte Zusammenarbeit fand nur bei wenigen Einzelfällen statt.
- 3.2 Der RH beanstandete, dass nach Eingliederung der Lohnsteuerprüfungen in die Betriebsprüfungen eine systematische Förderung und Unterstützung der Zusammenarbeit der beteiligten Prüfeinheiten durch das BMF unterblieb. Da die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben in Zukunft weitaus mehr Möglichkeiten als bisher für die Nutzung von Synergieeffekten bietet, empfahl der RH, diese Möglichkeiten durch eine zielgerichtete Zusammenarbeit zwischen den Prüfeinheiten der Finanzverwaltung und jenen der Sozialversicherung wahrzunehmen.
- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMF solle eine Intensivierung der Kontakte im Rahmen von Dienstbesprechungen und (Fortbildungs-)Veranstaltungen herbeigeführt werden.*

Personalkapazität

- 4.1** Die Anzahl der für Lohnsteuerprüfungen eingesetzten Bediensteten verminderte sich von 1. Jänner 1999 (210,5) bis 1. Jänner 2002 (174) kontinuierlich. Da wiederholt Betriebsprüfer in Nebenfunktion als Lohnsteuerprüfer eingesetzt wurden, das Personalinformationssystem des Bundes aber lediglich Auswertungen nach der Hauptfunktion eines Bediensteten ermöglichte, konnte das BMF die genaue Anzahl der für Lohnsteuerprüfungen eingesetzten Bediensteten nicht angeben.

Für die Durchführung der gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben plante das BMF für 2003 den Einsatz von 230,7 Lohnsteuerprüfern. Diese Zahl ergab sich durch Berücksichtigung der in Nebenfunktion tätigen Lohnsteuerprüfer sowie durch eine Umschichtung von Prüferkapazitäten aus der Betriebsprüfung in die Lohnsteuerprüfung.

- 4.2** Nach Ansicht des RH maß das BMF der Lohnsteuerprüfung in personeller Hinsicht erst aus Anlass der gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben jenen Stellenwert bei, der ihr aufgrund der aufkommensmäßigen Bedeutung der zu prüfenden Abgaben zukommt.

Durch Umschichtung von Prüferkapazitäten aus der Betriebsprüfung in die Lohnsteuerprüfung fehlten für die Betriebsprüfung erfahrene Prüfer. Da der Einsatz eines Lohnsteuerprüfers – neben dem Aspekt der Betrugsbekämpfung – bei durchschnittlichen Kosten von rd 50 870 EUR pro Jahr ein durchschnittliches Mehrergebnis von rd 812 000 EUR erwarten ließ, wäre nach Ansicht des RH eine Aufstockung des Prüfpersonals zu erwägen.

Weiters wies der RH darauf hin, dass eine Planung und Steuerung des Prüfeinsatzes ohne genaue Kenntnis der eingesetzten Ressourcen nicht möglich ist. Bereits im Rahmen seiner 2002 durchgeführten Überprüfung des Familienbeihilfenverfahrens (WB Reihe Bund 2003/2) hatte der RH eine Erweiterung des Datenbestandes im Personalinformationssystem empfohlen.

- 4.3** *Laut Mitteilung des BMF plane es, Innendienstmitarbeiter verstärkt im Außendienst einzusetzen.*

Fallauswahl

- 5.1** Die Auswahl der zu prüfenden Fälle erfolgte bis 1999 anhand der bei jedem Finanzamt händisch geführten Arbeitgeberkartei. Im Wesentlichen war ein dreijähriger Prüfungsturnus vorgesehen. Die Arbeitgeberkartei war in der Folge über Anordnung des BMF aufzulassen, ohne dass den Finanzämtern ein Ersatz – in Form einer elektronischen Datei über die in ihre Prüfungszuständigkeit fallenden Arbeitgeberbetriebe – durch das BMF zur Verfügung gestellt worden wäre.

Für die laufende Auswahl der zu prüfenden Fälle mussten die Finanzämter die – zumeist mehrere tausend Stück umfassenden – Arbeitgeberakten einzeln durchsehen und auf ihre Prüfungswürdigkeit hin untersuchen.

Die Finanzämter wandten bei Auswahl der Prüffälle – abhängig von ihrer Ausstattung mit Lohnsteuerprüfern und der Größenstruktur der zu prüfenden Betriebe – unterschiedliche Kriterien an. Bis einschließlich 2000 waren im Bundesdurchschnitt mehr als die Hälfte der von der Lohnsteuerprüfung abgeschlossenen Fälle sogenannte Nullfälle – Fälle ohne steuerliches Mehrergebnis – oder Fälle, die zu Abgabengutschriften führten.

In den Jahren 2001 und 2002 kamen selektive Auswahlkriterien zur Anwendung, darunter Betriebsgröße (Kategorie), letztgeprüftes Jahr, Branche, Region und zusätzliches Informationsmaterial (zB Mitteilung einer Gebietskrankenkasse).

- 5.2** Den Finanzämtern standen die notwendigen Basisinformationen für eine umfassende Ressourcenplanung und eine risikoorientierte Auswahl der Prüffälle nicht zur Verfügung. Seit Auflassung der händisch geführten Arbeitgeberkartei waren den Führungskräften der Finanzämter weder die Anzahl der in ihre Zuständigkeit fallenden Arbeitgeberbetriebe noch die dort beschäftigten Dienstnehmer in Form einer Gesamtauswertung bekannt. Die eigenständige Auswertung der in verschiedenen Datenbanken vorhandenen Daten als Unterstützung für die Erstellung eines Prüfungsplans war ebenfalls nicht möglich.

- 5.3** *Das BMF gab dazu keine Stellungnahme ab.*

Controlling

6.1 Der Einsatz des Softwarepakets „Betriebsprüfung 2000“ in der Lohnsteuerprüfung führte dazu, dass die bis dahin händisch durchgeführte Datenerfassung IT-unterstützt erfolgte und verschiedene Auswertungen ermöglichte. Keine Berücksichtigung bei den ermittelten Kennzahlen fanden allerdings die durch Rechtsmittelverfahren verursachten Veränderungen ausgewiesener Mehrergebnisse sowie das Ausmaß der Entrichtung der nachgeforderten Beträge.

Im Rahmen der gemeinsamen Prüfung ist derzeit ein Controlling- und Benchmarkingkonzept in Ausarbeitung, das sich im Wesentlichen auf die schon bisher verwendeten Kennzahlen stützt.

6.2 Das einzurichtende Controlling und Benchmarking sollte – neben den derzeit schon zur Verfügung stehenden Leistungskennzahlen – auch Veränderungen der Mehrergebnisse aufgrund von Rechtsmittelverfahren sowie den Umfang der tatsächlichen Entrichtung der nachgeforderten Beträge berücksichtigen.

6.3 *Das BMF teilte dazu mit, eine entsprechende Änderung der Statistik in Erwägung zu ziehen. Es wies aber darauf hin, dass die Statistik zwar zeitnahe vorliegen solle, Ergebnisveränderungen durch Rechtsmittelverfahren aber oft Jahre später erfolgen würden.*

Feststellungen zu den überprüften Finanzämtern

Ergebnisse der Lohnsteuerprüfung

7.1 Die vom RH überprüften vier Finanzämter hielten bis 2000 an einer weitgehend turnusmäßigen Prüfung der Arbeitgeberbetriebe fest. Ein hoher Anteil an Nullfällen (bis 74 %) war die Folge. Erst ab dem Jahr 2000 stand eine an Risikokriterien orientierte Auswahl der Prüffälle im Vordergrund.

Im Bundesdurchschnitt erhöhte sich das Mehrergebnis je Prüfer von 542 889 EUR (1998) auf 812 037 EUR (2002) bzw um rd 50 %. Bei den überprüften Finanzämtern stieg das durchschnittliche Mehrergebnis je Prüfer im selben Zeitraum zwischen 137 % (Finanzamt Salzburg-Stadt) und 327 % (Finanzamt für den 21. und 22. Bezirk); lediglich das Finanzamt Bregenz verzeichnete einen Rückgang um 28 %.

Das Mehrergebnis je geprüften Fall stieg im Bundesdurchschnitt von 2 695 EUR (1998) auf 7 212 EUR (2002) bzw um 168 %. Bei den überprüften Finanzämtern betrug der Anstieg zwischen 9 % (Finanzamt Bregenz) und 1 281 % (Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk).

7.2 Nach Ansicht des RH sprachen die in den Jahren 2001 und 2002 bundesweit erzielten Ergebnisse der Lohnsteuerprüfung für eine Weiterentwicklung und Verfeinerung der Risikoanalyse zur Auswahl der Prüffälle. Eine Rückkehr zu einer flächendeckenden Prüfung der Arbeitgeberbetriebe – wie bei den Prüfungsplänen für die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben beabsichtigt – würde wieder einen hohen Anteil an Nullfällen und einen Rückgang der Mehrergebnisse erwarten lassen. Dies würde auch nicht im Einklang mit einem effizienten Einsatz der Prüfer stehen.

Angesichts der Bedeutung der Fallauswahl empfahl der RH dem BMF, gemeinsam mit der Sozialversicherung eine Risikoanalyse für die Erstellung der Prüfungspläne und für die Vorgabe gezielter Prüfungsschwerpunkte zu entwickeln, welche die besonderen Risiken der lohnabhängigen Abgaben berücksichtigt.

7.3 Laut dem BMF sei beabsichtigt, eine Risikoanalyse im Rahmen des Folgeprojekts zu erarbeiten.

Zahlungsverhalten

8.1 Der RH wertete bei jedem der vier überprüften Finanzämter aus dem Prüfungsplan 2000 die 15 Fälle mit den höchsten Abgabennachforderungen und aus dem Prüfungsplan 2001 die 30 höchsten Nachforderungsfälle unter dem Gesichtspunkt der (zeitgerechten) Entrichtung der Abgabennachforderungen aus.

Die ausgewerteten Fälle stellten bis zu 83 % der jährlichen Abgabennachforderungen einer Lohnsteuerprüfung eines Finanzamtes dar.

Die Nachforderungen aus den vom RH ausgewerteten Fällen waren zum Ende seiner Gebarungsüberprüfung (März 2003) – mehr als ein Jahr nach Fälligkeit – in folgendem Umfang nicht entrichtet worden:

	NACHFORDERUNGEN			davon offen:
		in EUR		in %
Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk	2 206 032	1 400 354		63
Finanzamt für den 21. und 22. Bezirk	1 932 140	1 009 200		52
Finanzamt Salzburg-Stadt*	3 302 821	1 049 818		32
Finanzamt Bregenz	1 043 395	553 278		53

* 830 235 EUR sind Gegenstand eines offenen Rechtsmittelverfahrens.

Feststellungen zu den überprüften Finanzämtern

Von den bei den vier überprüften Finanzämtern durch den RH ausgewerteten 180 Fällen mit den höchsten Nachforderungen der Jahre 2000 und 2001 waren 75 Fälle länger als ein Jahr nach Vorschreibung des Abgabebetrages noch offen. In 46 Fällen handelte es sich bei den Schuldnern um Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die insbesondere bei den beiden Wiener Finanzämtern im Bau- und Baunebengewerbe tätig waren.

Auch betragsmäßig waren die offenen Forderungen, wie die folgende Tabelle zeigt, überwiegend auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung zurückzuführen:

	OFFENE NACHFORDERUNGEN	auf Gesellschaften mit beschränkter Haftung zurückzuführen	
		in EUR	in %
Finanzamt für den 6., 7. und 15. Bezirk	1 400 354	1 284 216	92
Finanzamt für den 21. und 22. Bezirk	1 009 200	812 348	80
Finanzamt Salzburg-Stadt	1 049 818	253 636	24
Finanzamt Bregenz	553 278	415 997	75

Die letztgeprüften Lohnzahlungszeiträume lagen zumeist mehrere Jahre zurück bzw wurden in Vorperioden gar nicht geprüft.

8.2 Der RH empfahl, eine Risikoanalyse zu erarbeiten, die auf die besonderen Risiken lohnabhängiger Abgaben Bedacht nimmt. Überdies sollten die rechtlichen Voraussetzungen für die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung im Sinne des Gläubigerschutzes überdacht werden.

8.3 *Das BMF gab bekannt, dass im Rahmen des Folgeprojekts zu der gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben eine Risikoanalyse erarbeitet werde.*

Gemeinsame Prüfung

Vorgaben des Gesetzgebers

- 9.1** Seit 1. Jänner 2003 werden die lohnabhängigen Abgaben in der Regel nur mehr im Rahmen eines Vorganges von einem Prüforgan (entweder aus dem Bereich der Gebietskrankenkassen oder der Finanzverwaltung) geprüft.

Die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben einschließlich der Kommunalsteuer sollte eine Reihe von Synergieeffekten bringen, wie zB eine Erhöhung der Prüfungsleistung bei gleich bleibender Prüferkapazität, eine gezielte Prüfungsauswahl (Risikoanalyse) durch die gegenseitige Übermittlung von beitrags- und abgabenrelevanten Daten sowie eine Erhöhung der Prüfungsdichte im Bereich der Lohnsteuer- und der Kommunalsteuerprüfung.

Seit Anfang 2002 beschäftigten sich neun ressortübergreifend zusammengesetzte Arbeitsgruppen im BMF unter Einbindung der Interessenvertretungen mit einer Ist-Stand-Analyse von unterschiedlichen Rechtsvorschriften und Verfahrensabläufen im Bereich der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung. In Teilgebieten wurden Möglichkeiten einer Harmonisierung erörtert. Über diese Ist-Stand-Analyse hinaus fanden seither keine weiteren Harmonisierungsbemühungen statt.

- 9.2** Nach Ansicht des RH ließen sich durch eine Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Vorschriften erhebliche Synergieeffekte und damit Kosteneinsparungen für die Unternehmen sowie die Finanzverwaltung und die Sozialversicherung erzielen; diese würden weit über jene der gemeinsamen Prüfung hinausgehen. Der RH empfahl daher dem BMF, eine ressortübergreifende Initiative zur Vorbereitung legislatischer Maßnahmen zu setzen.

- 9.3** *Das BMF sagte weiteres Tätigwerden zu.*

Gemeinsame Prüfung

Erstellung des Prüfungsplans

- 10.1** Die Erstellung des Prüfungsplans für die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben obliegt dem „Operativen Lenkungsausschuss“. Das in jedem Bundesland eingerichtete Gremium besteht jeweils aus einem Vertreter der Finanzlandesdirektion, der Gebietskrankenkasse sowie des Städte- und des Gemeindebundes.

Die Anzahl der Dienstgeberkonten bei den Gebietskrankenkassen bildete vereinbarungsgemäß die Gesamtprüfmenge. Jene Dienstgeber, die von den Gebietskrankenkassen zum 31. Dezember 2002 länger als drei Jahre nicht geprüft worden waren, stellten das aus der Gesamtprüfmenge hervorgehende Jahresprüf-Soll dar. Dieses war Basis des gemeinsamen Prüfungsplans 2003 für die Finanzämter und die Gebietskrankenkassen.

- 10.2** Der RH bemängelte, dass die für die Erstellung des gemeinsamen Prüfungsplans festgelegte Systematik ausschließlich auf die Prüfintervalle der Gebietskrankenkassen ausgerichtet war und jene Kriterien, welche die Finanzämter seit dem Jahr 2000 im Hinblick auf eine risikoorientierte Auswahl der Prüffälle anwandten, nicht berücksichtigte.

Der RH sah seine Ansicht auch teilweise dadurch bestätigt, dass das Mehrergebnis für 2003 mit 47 Mill EUR um 97 Mill EUR hinter dem des Vorjahres zurückblieb.

Durch die einseitige Berücksichtigung der für die Gebietskrankenkassen relevanten Zeitauswahlkriterien können sich unerwünschte prüfungsfreie Zeiträume ergeben. Damit wären Risiken, wie hohe Abgabennachforderungen und die Gefahr der Uneinbringlichkeit, verbunden.

Der RH regte daher an, ab 2003 die gemeinsamen Prüfungspläne auf Grundlage einer Risikoanalyse zu erstellen. Die Finanzämter sollten zudem neben der Erfüllung des Prüfungsplans für die gemeinsame Prüfung ausreichende Prüfungskapazitäten für die so genannten Bedarfsprüfungen freihalten.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF habe das Vorliegen unterschiedlicher Prüfungspläne aller beteiligten Institutionen zwingend zu Prüfungslücken während des Überganges geführt. Für Bedarfsprüfungen seien gesonderte Kapazitäten vorgesehen. Weiters sei beabsichtigt, im Rahmen des Folgeprojekts eine Risikoanalyse zu entwickeln.*

**Automations-
unterstützung**

- 11.1** Für die gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben ist ein neues, einheitliches Prüfprogramm in Ausarbeitung. Bis zu dessen Fertigstellung kommen die Softwarelösungen der Finanzverwaltung und der Sozialversicherung parallel zum Einsatz.

Durch die Einrichtung eines Kommunikationsservers ist ein automationsunterstützter Austausch der beim BMF und bei den Krankenversicherungsträgern vorhandenen und für die gemeinsame Prüfung erforderlichen Daten gewährleistet. Die Verbuchung der sich aus den Lohnsteuerprüfungen ergebenden Abgabennachforderungen bzw von Gutschriften auf den jeweiligen Abgabenkonten erfolgt händisch.

- 11.2** Der RH empfahl, die händische Datenerfassung durch eine unmittelbare automationsunterstützte Übernahme der Daten der Lohnsteuerprüfung in die Abgabenverrechnung zu ersetzen.

- 11.3** *Das BMF sagte dies zu.*

**Schluss-
bemerkungen**

- 12** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:

(1) Die Harmonisierung der für die Bemessung der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge geltenden Rechtsvorschriften sollte durch eine ressortübergreifende Initiative in Gang gesetzt werden.

(2) Als Grundlage für die Erstellung der Prüfungspläne der gemeinsamen Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben sollte mit der Sozialversicherung eine Risikoanalyse erarbeitet werden.

(3) Das einzurichtende Controlling und Benchmarking sollte – neben den derzeit schon zur Verfügung stehenden Leistungskennzahlen – auch Veränderungen der Mehrergebnisse aufgrund von Rechtsmittelverfahren sowie den Umfang der tatsächlichen Entrichtung der nachgeforderten Beträge berücksichtigen.

(4) Die händische Datenerfassung sollte durch eine unmittelbare automationsunterstützte Übernahme der Daten der Lohnsteuerprüfung in die Abgabenverrechnung ersetzt werden.





Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Kurzfassung

Durch die Gründung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA) konnte schneller und flexibler auf die sich ständig ändernden Bedingungen der Geld- und Kapitalmärkte reagiert werden.

Ein Vorstandsmitglied einer deutschen Bank, mit der die ÖBFA in Geschäftsverbindung stand, wurde zum Aufsichtsratsmitglied der ÖBFA bestellt. Der RH wies kritisch auf mögliche Interessenkonflikte hin.

Das neu entwickelte Risikomanagement der ÖBFA trug dazu bei, die Risiken des Geschäftsbetriebs gezielter zu analysieren und auszuwerten.

Der Vertrieb des Finanzprodukts der Republik Österreich „bundes-schatz.at“ war nicht kostendeckend.

Kenndaten der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Eigentümer	Republik Österreich 100 %					
Rechtsgrundlage	Bundesfinanzierungsgesetz, BGBl Nr 763/1992 idgF					
Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung					
Unternehmensgegenstand	Aufnahme von Finanzschulden des Bundes, Abschluss von Währungstauschverträgen und sonstiger Kreditoperationen für den Bund, die Länder, sonstige Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes; Bedienung dieser Kreditoperationen; Besorgung der zentralen Kassenverwaltung; Veranlagung der vorhandenen Mittel					
Gebarungsentwicklung	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	in Mill EUR					
Aufwandsersatz durch BMF*	1,07	1,42	1,95	1,86	1,81	2,19
Bilanzsumme	0,44	0,58	0,80	0,90	1,17	1,22
Personalaufwand	0,74	1,01	1,37	1,35	1,24	1,31
Mitarbeiter	Anzahl					
im Jahresdurchschnitt	14	16	21	21	22	20

* Gemäß § 7 des Bundesfinanzierungsgesetzes trug der Bund den Abgang der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur; sie selbst erwirtschaftete keine nennenswerten Erträge.

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von November 2002 bis Februar 2003 die Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur (ÖBFA). Zu dem im Mai 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Vorstand der ÖBFA im Juni 2003 und das BMF im Juli 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im September 2003.

Ausgliederung

2.1 Gemäß dem Bundesfinanzierungsgesetz war der Bundesminister für Finanzen ermächtigt, die ÖBFA in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen, die zur Gänze im Eigentum des Bundes steht.

Ziel der Gründung der ÖBFA war es, durch Nutzung spezifischer Vorteile in Marktnischen – unter Beachtung der Risikofaktoren – sowie durch gesteigerte Effizienz der Zins- und Tilgungsgebarung, Kosten einzusparen. Der Geschäftsbetrieb wurde im Jänner 1993 aufgenommen.

Der RH konnte lediglich feststellen, dass sich von 1992 bis 2002 das Nominale der ge- und verkauften Wertpapiere des Bundes von 296,87 Mill EUR auf 1,408 Mrd EUR erhöhte und das Nominale der nachträglichen Währungstauschverträge (Austausch von Zins- und/oder Kapitalbeträgen zur Absicherung gegen Kurs- und Zinsrisiken) von 95,20 Mill EUR auf 4,260 Mrd EUR anstieg. Laut den Berechnungen der ÖBFA ergab sich von 1993 bis 2002 aus der Entwicklung der Kurswertänderungen und durch Zinsersparnisse im Fremdwährungsbereich ein barwertiger Vorteil für den Bund in Höhe von 1,056 Mrd EUR.

Ein umfassendes Bild über die mit der Errichtung der ÖBFA verbundenen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt ließ sich nicht ermitteln. Der finanzielle Abgang der ÖBFA, der gemäß § 7 des Bundesfinanzierungsgesetzes vom Bund abzudecken war, belief sich im Jahr 2001 auf 1,81 Mill EUR und im Jahr 2002 auf 2,19 Mill EUR. Die Buchhaltung des BMF erbrachte im Rahmen der Schuldenverwaltung noch zusätzliche Leistungen in Höhe von 186 000 EUR (2001) bzw 216 000 EUR (2002).

2.2 Der RH anerkannte, dass durch die Gründung der ÖBFA schneller und flexibler auf die sich ständig ändernden Bedingungen der Geld- und Kapitalmärkte reagiert werden konnte. Er beanstandete aber, dass bei der Gründung der ÖBFA weder ein Ausgliederungs- noch ein Unternehmungskonzept als Vergleichsmaßstab für die Erfolgsmessung in betriebswirtschaftlicher und budgetärer Hinsicht erstellt worden war.

**Organisation der Österreichischen
Bundesfinanzierungsagentur**

Der RH empfahl dem BMF, bei künftigen Ausgliederungen die im Tätigkeitsbericht des RH über das Verwaltungsjahr 2000 (Reihe Bund 2001/5) enthaltenen Empfehlungen umzusetzen.

2.3 Das BMF stimmte der Empfehlung zu.**Gesellschaftsorgane****Aufsichtsrat**

- 3.1** Gemäß dem Bundesfinanzierungsgesetz besteht der Aufsichtsrat der ÖBFA aus fünf Mitgliedern, die in den Bereichen des Kredit- oder Haushaltswesens fachkundig sein müssen. Nicht zu Mitgliedern des Aufsichtsrates bestellt werden dürfen beispielsweise Personen, die in Bezug auf die Aufgaben der ÖBFA in einem Interessenkonflikt zu den Interessen des Bundes stehen.

Die Generalversammlung der ÖBFA bestellte im Mai 2002 ein Vorstandsmitglied einer deutschen Bank, mit der die ÖBFA in Geschäftsverbindung stand, zum Aufsichtsratsmitglied. Auf Ersuchen des Vorstandes der ÖBFA überprüfte das BMF vor der Bestellung einen allfälligen Konflikt mit den Interessen des Bundes.

Das BMF sah zwar kein Bestellungshindernis, erteilte dem Vorstand der ÖBFA aber die Weisung, Geschäftsfälle, die in Beziehung zu dieser deutschen Bank stehen, dem BMF direkt zur Kenntnis bzw Genehmigung vorzulegen. Zusätzlich verpflichtete sich das neu bestellte Aufsichtsratsmitglied in einer besonderen Erklärung, über vertrauliche Tatsachen unbedingte Verschwiegenheit zu bewahren und sich im Fall einer Interessenkollision der Ausübung der Aufsichtsratsfunktion zu enthalten.

- 3.2** Der RH bemerkte dazu kritisch, dass sich schon aus den unterschiedlichen Geschäftszielen der ÖBFA und einer Bank Interessenkollisionen ableiten ließen. Um diese zu vermeiden, empfahl der RH, bei der Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern der ÖBFA im Sinne der gesetzlichen und gesellschaftsvertraglichen Bestimmungen nur solche Personen auszuwählen, die in keinem Interessenkonflikt zur ÖBFA stehen können.
- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei mit der Bestellung des Aufsichtsratsmitgliedes ein kompetenter Fachmann gewonnen worden. Durch den Entzug seiner Zustimmungskompetenz bei Geschäftsfällen mit der deutschen Bank wären Interessenkollisionen vermieden worden.*

Gesellschaftsorgane

- 3.4** Der RH entgegnete, dass ungeachtet der fachlichen Qualifikation von Aufsichtsratsmitgliedern in bestimmten Fällen Interessenkollisionen auch durch Zusatzvereinbarungen nicht gänzlich unterbunden werden könnten.

Vorstand

- 4.1** Der Vorstand der ÖBFA besteht gemäß dem Bundesfinanzierungsgesetz aus mindestens zwei vom Bundesminister für Finanzen zu bestellenden Geschäftsführern. Bei der Gründung der ÖBFA wurden zwei Geschäftsführer bestellt.

Nach Ansicht des BMF und der ÖBFA wurde infolge der Aufgabenerweiterung (Kreditaufnahmen für Rechtsträger des Bundes – Rechtsträgerfinanzierung) ein zusätzlicher Geschäftsführer notwendig. Das BMF schrieb somit im Dezember 1997 die Funktion eines dritten Geschäftsführers für den kaufmännischen Bereich der ÖBFA aus.

Ein Unternehmensberater beurteilte drei Kandidaten als besonders qualifiziert. Das BMF erachtete aber nach einem Hearing sämtliche vom Unternehmensberater bestgereihten Kandidaten als nicht geeignet. Im Einvernehmen mit dem damaligen Staatssekretär im BMF, Dr Wolfgang Ruttenstorfer, wurde die ausgeschriebene Funktion einem Interessenten angeboten, der sich ursprünglich nicht beworben hatte. Dieser Interessent wurde ohne neuerliche Ausschreibung mit 1. März 1998 zum dritten Geschäftsführer der ÖBFA bestellt.

Neben seiner Tätigkeit bei der ÖBFA war dieser Geschäftsführer auch als Vorstandsmitglied bei einer Pensionskasse tätig und übte zusätzlich ein Lektorat an einer Fachhochschule aus.

Da ein Geschäftsführer der ÖBFA nach Auslaufen seines Dienstvertrags Ende Juli 2001 ausschied, nahmen die zwei verbliebenen Geschäftsführer seither die gesamten Aufgaben wahr. Das BMF schrieb zwar im Oktober 2002 die Funktion eines dritten Geschäftsführers aus, eine Bestellung kam aber nicht zustande.

- 4.2** Der RH kritisierte, dass bei der im Jahr 1997 durchgeführten Ausschreibung ein Kandidat zum Geschäftsführer der ÖBFA bestellt worden war, der sich im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens nicht beworben hatte. Der RH hätte die Wiederholung des Ausschreibungsverfahrens für notwendig erachtet.



Gesellschaftsorgane

Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Angesichts des Geschäftsumfangs, des Personalstandes und der Unternehmungsorganisation der ÖBFA sowie angesichts des Umstandes, dass ein Geschäftsführer der ÖBFA auch Nebentätigkeiten ausübte, erachtete der RH die Besetzung des Vorstandes mit zwei Geschäftsführern als ausreichend.

- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMF bestünde weder eine gesetzliche Verpflichtung, ausschließlich einen Teilnehmer an der Ausschreibung zu bestellen, noch sei die Wiederholung einer erfolglosen Ausschreibung zwingend vorgesehen. Das BMF schloss sich aber der Ansicht des RH an, dass zwei Geschäftsführer zur Aufgabenerfüllung der ÖBFA ausreichen.*
- 4.4** Der RH wies auf die gesetzlichen Bestimmungen hin, wonach Funktionen ausschließlich aufgrund der Eignung der Bewerber zu vergeben sind. Wird kein geeigneter Bewerber ermittelt, kann die vom Gesetzgeber beabsichtigte objektive Auswahl des bestgeeigneten Bewerbers am zweckmäßigsten durch die Wiederholung des Ausschreibungsverfahrens sichergestellt werden.

Organisation

- 5.1** Im Jahr 1996 erteilte die ÖBFA einem Beratungsunternehmen den Auftrag, ihre Unternehmungsorganisation vor allem im Zusammenhang mit dem Treasury-Management auf mögliche Schwachstellen zu untersuchen. Das Beratungsunternehmen zeigte Möglichkeiten für einen weiteren Ausbau der ÖBFA als zentrales Treasury des Bundes auf.

Als wesentliche Organisationsschwächen führte das Beratungsunternehmen an, dass die operative Tätigkeit nicht klar von deren Überwachung getrennt und die IT-Ausstattung unzureichend waren. Weiters würden eine hinreichende Determinierung von Risikobegrenzungen und ein klares Berichtswesen fehlen.

Der damalige Staatssekretär im BMF beauftragte im Dezember 1997 das Beratungsunternehmen mit der Erstellung einer Studie zum Thema „Aufbau- und Ablauforganisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur“. Insgesamt wurden rd 110 000 EUR (ohne USt) aufgewendet. Eine Ausschreibung dieser Beratungsleistungen erfolgte nicht.

Die Umsetzung des Projekts war, mit Ausnahme des Bereichs der Ablauforganisation, bis März 2000 abgeschlossen.

5.2 Der RH bemängelte die Auftragsvergabe ohne ein vorangegangenes Ausschreibungsverfahren. Er anerkannte aber die Neugestaltung der Aufbauorganisation der ÖBFA und die bisherige Umsetzung der Ergebnisse dieser Studie. Vor allem hielt er die klare Funktionstrennung zwischen der operativen Tätigkeit und der begleitenden Überwachung für zweckmäßig. Er empfahl, die Adaptierung der Ablauforganisation rasch abzuschließen.

Risikomanagement

6.1 Anhand der Ergebnisse der genannten Studie begann die ÖBFA ab 1998 mit der Neustrukturierung des Risikomanagements. Neben den bereits vorhandenen Risikominimierungen (zB Beschränkung des Fremdwährungsanteils an der Bundesfinanzschuld) wurden Risikokennziffern entwickelt und das Berichtswesen ausgebaut.

Ziel der Risikopolitik der ÖBFA war es, die fristgerechte Erfüllung aller Zahlungsverpflichtungen des Bundes unter Beachtung der in § 2 des Bundeshaushaltsgesetzes 1986 festgelegten Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sicherzustellen.

Die ÖBFA setzte hierfür folgende Instrumentarien ein:

- (1) die Entwicklung eines Organisationshandbuchs;
- (2) die Verwendung von Rahmenverträgen, die international üblichen Standards entsprechen;
- (3) die Verhinderung von Liquiditätsengpässen durch Berücksichtigung der Emissionszeitpunkte;
- (4) Geschäftsabschlüsse nur mit Kontrahenten guter bzw sehr guter Bonität sowie mit vom Aufsichtsrat vorgegebenen Laufzeit- und Limitbeschränkungen;
- (5) die vermehrte Anwendung von Collateralvereinbarungen (zusätzlich von den Vertragspartnern hinterlegte Sicherheiten in Form von Geld oder Wertpapieren) bei Währungstauschverträgen.

Um das Gesamtrisiko (bestehend aus dem Zinsänderungs- und/oder Währungsrisiko) zu minimieren, schloss die ÖBFA Währungstauschverträge basierend auf einem vorangegangenen Grundgeschäft ab, bei denen Zinssätze und/oder Wechselkurse fixiert wurden. So konnte die zu erwartende Gesamtbelastung prognostiziert werden.



Risikomanagement



Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Ein ausformuliertes Limitsystem für das Zinsänderungsrisiko lag bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

- 6.2** Das neu entwickelte Risikomanagement der ÖBFA trug dazu bei, die Risiken des Geschäftsbetriebs gezielter zu analysieren und auszuwerten. Diese qualitative Steigerung ermöglichte es der ÖBFA, die Entwicklung von für die Gestionierung wesentlichen Kennzahlen zu beobachten und – darauf aufbauend – die operativen Geschäfte abzuwickeln.

Der RH empfahl, der laufenden Risikoüberwachung weiterhin besondere Aufmerksamkeit zu schenken, für das Zinsänderungsrisiko verbindliche Limits festzulegen und eine umfassende Limitarchitektur* zu erarbeiten.

* transparenter Aufbau eines Regelwerks zur Risikobewertung(-erfassung)

- 6.3** *Laut Stellungnahme der ÖBFA würden Kennzahlenentwicklungen laufend beobachtet und das Zinsänderungsrisiko mit dem Aufsichtsrat regelmäßig diskutiert.*

- 6.4** Der RH entgegnete, dass das Zinsänderungsrisiko durch eine umfassende Limitarchitektur besser umschrieben wäre.

Finanzprodukt „bundesschatz.at“

- 7.1** Im September 2001 informierte der Vorstand der ÖBFA den Aufsichtsrat über die geplante Einführung des neuen Finanzprodukts der Republik Österreich „bundesschatz.at“. Es wurden die zu erwartenden Kosten bzw. die für den Bund zu lukrierenden Zinsvorteile überblicksmäßig dargestellt.

Die ÖBFA begann im August 2002 mit dem Verkauf dieses neuen Finanzprodukts. Der Vertrieb erfolgte ausschließlich über das Internet. Das Emissionsvolumen betrug insgesamt 500 Mill. EUR mit einer Gesamtlaufzeit bis 2032. Die Verzinsung richtete sich nach dem aktuellen Euribor* mit einem bestimmten Zinsabschlag. Die bei Banken üblichen Bearbeitungsspesen verrechnete die ÖBFA den Kontoinhabern nicht. Für die Bewältigung des durch das Finanzprodukt „bundesschatz.at“ notwendigen Arbeitsaufwands stellte die Buchhaltung des BMF der ÖBFA kurzfristig Bedienstete zur Verfügung.

* Euribor (Euro Interbank Offered Rate): Seit 1. Jänner 1999 bestehende Familie von Euro-Referenzzinssätzen für den Interbankenhandel, differenziert nach Laufzeiten (ein bis zwölf Monate). Der Euribor wird aus dem Durchschnittswert von 57 gemeldeten Bankbriefkursen gebildet und dient vor allem als Bezugsgröße für variabel verzinsliche Anleihen und Kreditverträge.

**Finanzprodukt
„bundesschatz.at“**

Laut der monatlich aktualisierten Kostenrechnung erbrachte das Finanzprodukt „bundesschatz.at“ von September bis Dezember 2002 einen Erlös (Zinsvorteil) von 38 911 EUR. Für den gleichen Zeitraum wurden Kosten in Höhe von 1,41 Mill EUR ausgewiesen. Die kalkulierten Plankosten bezifferte die ÖBFA mit 1,49 Mill EUR jährlich. Demgegenüber würde sich bei vollständigem Verkauf des Emissionsvolumens von 500 Mill EUR laut der Kostenrechnung der ÖBFA ein Zinsvorteil von 0,2 % bzw 1 Mill EUR jährlich ergeben. Bis zum Ende der Gebärungsüberprüfung waren 15 903 Kundenkonten mit einer Einlagensumme von 139,36 Mill EUR eröffnet.

7.2 Der RH bemängelte, dass die ÖBFA vor der Begebung des Finanzprodukts „bundesschatz.at“ keine Detailplanung über die zu erwartenden Aufwendungen und Erträge sowie über die zusätzlichen organisatorischen Belastungen erstellt hatte. Die eingesetzte Kostenrechnung bewertete er als zweckmäßig. Er verwies aber kritisch darauf, dass der Vertrieb des Finanzprodukts „bundesschatz.at“ nicht kostendeckend verlief. Der RH empfahl, die Ergebnisse der begleitenden Erfolgskontrolle bei der weiteren Gestionierung zu berücksichtigen.

7.3 *Laut Mitteilung der ÖBFA seien zwischenzeitlich Strategieüberlegungen zur Ergebnisverbesserung angestellt worden.*

**Sonstige
Feststellungen**

8 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Einführung eines elektronischen Treasury- und Controllingsystems und die Durchführung der Innenrevision.



Organisation der Österreichischen
Bundesfinanzierungsagentur

Schluss- bemerkungen

9 Zusammenfassend empfahl der RH

dem BMF:

(1) Bei künftigen Ausgliederungen sollte ein Ausgliederungs- und Unternehmungskonzept als Vergleichsmaßstab für die Erfolgsmessung in betriebswirtschaftlicher und budgetärer Hinsicht erstellt werden.

(2) Angesichts des Geschäftsumfangs, des Personalstandes und der Unternehmungsorganisation der ÖBFA erschienen zwei Geschäftsführer als ausreichend.

(3) Bei der Bestellung von Aufsichtsratsmitgliedern der ÖBFA wären nur solche Personen auszuwählen, die in keinem Interessenkonflikt zur ÖBFA stehen können.

der ÖBFA:

(4) Die Erkenntnisse des Risikomanagements sollten die Grundlage für die operative Tätigkeit der ÖBFA bilden.

(5) Die Ergebnisse der Kostenrechnung zum Finanzprodukt „bundesschatz.at“ wären bei der weiteren Gestionierung zu berücksichtigen.



Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West

Kurzfassung

Der RH zeigte bei seiner Überprüfung der Abwicklung des Bauvorhabens Neubau des Landeskrankenhauses Graz West am Beispiel des Bereiches Baumeisterarbeiten Mängel in der Projektorganisation auf. Er kritisierte die mangelnde Wahrnehmung der Bauherrnfunktion durch die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft mbH (KAGes).

Die KAGes vergab Teile ihrer Bauherrnaufgaben, wie die Qualitätsprüfung und die Abrechnung der Bauvorhaben, an Zivilingenieurbüros. Diese Übertragung entbindet nach Auffassung des RH den Bauherrn nicht von der Wahrnehmung seiner Bauherrnfunktion durch eigene fachkundige Bedienstete. Die Wahrnehmung umfasst auch die Kontrolle der Leistungserbringung der vom Bauherrn beauftragten Zivilingenieure.

Die den Baumeisterarbeiten zugrunde gelegenen Leistungsverzeichnisse erwiesen sich als unzureichend erstellt und boten den Bieterinnen erhebliche Spekulationspotenziale.

Nach Ansicht des RH beauftragte die KAGes für die Errichtung des Rohbaues nicht den Bestbieter, sondern den Billigstbieter. Die Angebotsprüfung des Generalplaners zeigte nicht die in weiten Bereichen spekulative Preisgestaltung des späteren Auftragnehmers auf. Die laut den Schlussrechnungen eingetretenen Massenänderungen hatten einen fiktiven Bietersturz im Umfang von bis zu rd 1,78 Mill EUR bei einer Auftragssumme von rd 5,66 Mill EUR zur Folge.

Der RH stellte fest, dass alle nach dem erstgereihten Bieter nachfolgenden zwölf Bieter die angebotene Leistung zum Teil wesentlich billiger als der spätere Auftragnehmer ausgeführt hätten.

Bei den Baumeisterarbeiten für den Rohbau lagen zahlreiche Abrechnungsmängel vor, die der RH bei seiner stichprobenmäßigen Abrechnungskontrolle bei charakteristischen Bauteilen feststellte. Die Abrechnungskontrolle ergab eine auf die Stichprobe bezogene Überzahlung von rd 326 000 EUR, die von der KAGes beim Honorar der örtlichen Bauaufsicht einbehalten wurde.

Kenndaten des Landeskrankenhauses Graz West

Bauvorhaben	Neubau des Landeskrankenhauses Graz West mit 230 stationären Betten
Rechtsgrundlage	Übereinkommen vom 12. Juni 1995, abgeschlossen zwischen der Republik Österreich – vertreten durch das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst – und dem Land Steiermark sowie der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft mbH (KAGes)
Bauherr	KAGes
Baubeginn	10. November 1998
Teilinbetriebnahmen	erfolgten für die Bauteile A und B im Mai 2000 und für das zweite Obergeschoß im Bauteil D (Sonderklasse) im September 2001
Vollbetrieb	seit 2. Dezember 2002
Projektkosten	rd 80 Mill EUR*

* Die im Bericht genannten Beträge enthalten keine Umsatzsteuer.

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2002 bis Februar 2003 die Gebarung der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft mbH (KAGes) hinsichtlich der Abwicklung des Bauvorhabens Neubau des Landeskrankenhauses Graz West (LKH Graz West) in den Bereichen Baumeisterarbeiten (12,3 Mill EUR) und Fassade (6,73 Mill EUR). Die Fragen der Finanzierung des Objekts, des Bedarfes (Neubau, dort angesiedelte medizinische Abteilungen und Einrichtungen) sowie der Zusammenarbeit der KAGes mit anderen Organisationseinheiten waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Die Steiermärkische Landesregierung und die KAGes nahmen zu dem im April 2003 übermittelten Prüfungsergebnis im Juli bzw Juni 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2003. Im Oktober 2003 übermittelte der RH sein Prüfungsergebnis auch dem BMF und dem BMBWK, die im November 2003 jeweils auf die Abgabe einer Stellungnahme verzichteten.

Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West**Projektbeschreibung**

- 2 In dem seit Dezember 2002 in Vollbetrieb befindlichen Spitalszentrum LKH Graz West stehen insgesamt 230 stationäre Betten zur Verfügung. Die Errichtungskosten gemäß der ÖNORM B 1801-1 für das LKH Graz West, das von der KAGes errichtet wurde, werden sich auf rd 80 Mill EUR belaufen, womit es das größte Bauvorhaben im Rahmen des Gesamtprojekts LKH 2000* darstellt. Die Finanzierung erfolgt zu 50 % durch das Land Steiermark und zu 50 % durch die Republik Österreich.

* Das Gesamtprojekt LKH 2000 umfasst Neu-, Zu- und Umbaumaßnahmen im LKH Graz-Universitätsklinikum und den Neubau des LKH Graz West.

Projektorganisation

- 3 Im Juni 1995 schlossen die Republik Österreich, vertreten durch das BMBWK und das Land Steiermark, sowie die KAGes das Übereinkommen zur Finanzierung der Errichtung des LKH Graz West (Vertrag LKH 2000). Als Bauherr trat die KAGes auf, die auch die Projektleitung – bestehend aus dem Projektmanagement, der Projektkoordinierung und der Kostenkontrolle – wahrnahm. Die Aufgaben der Generalplanung vergab der Bauherr an ein Zivilingenieurbüro, das Bestbieter einer EU-weiten Ausschreibung war.

Mit der architektonischen Gestaltung des Bauwerks beauftragte die KAGes den Gewinner eines EU-weit durchgeführten Wettbewerbs im Wege eines Subvertrages beim Generalplaner. Die örtliche Bauaufsicht vergab der Bauherr, losgelöst vom Auftrag an den Generalplaner, selbst; insgesamt war die örtliche Bauaufsicht in vier Fachbereiche (Hochbau, Elektrotechnik, Medizintechnik, Haustechnik) gegliedert. Die Projektsteuerung oblag in der Planungsphase zur Gänze dem Generalplaner und wurde in der Ausführungsphase zwischen dem Generalplaner und der örtlichen Bauaufsicht anteilmäßig aufgeteilt.

Eine begleitende Kontrolle im Sinne der von der Bundesingenieurkammer veröffentlichten Gebührenordnung für die begleitende Kontrolle war beim Projekt LKH Graz West vom Bund und Land nicht eingerichtet. Der Steiermärkische Landesrechnungshof nahm eine Projektkontrolle und eine Projektabwicklungskontrolle vor.

Die Ausschreibungen der Bauleistungen erfolgten durch die KAGes auf Basis der vom Generalplaner erstellten Leistungsverzeichnisse. Die Angebotsprüfungen und die Ermittlungen der Bestbieter nahm der Generalplaner vor. Die Beauftragungen der Unternehmungen erfolgten wieder durch den Bauherrn.

Bauherrnaufgaben

4.1 Die KAGes schrieb die delegierbaren immateriellen Leistungen – Planungsleistungen, örtliche Bauaufsicht, Kontroll- und Steuerungsaufgaben – entsprechend den Bestimmungen des Steiermärkischen Vergabegesetzes aus. Dadurch waren wesentliche Aufgaben der Bauabwicklung – insbesondere die Erstellung der Angebotsunterlagen, die Angebotsprüfungen samt Vergabevorschlägen, die Bauaufsichten, die Qualitätsprüfungen und die Abrechnungen der Bauvorhaben – Dritten übertragen. Die KAGes erachtete durch die Beauftragung von Zivilingenieurbüros die ihr zukommenden delegierbaren Bauherrnaufgaben als ausreichend erfüllt.

Als nach Ansicht der KAGes nicht delegierbare Bauherrnaufgaben verblieben bei ihr beispielsweise in der Ausführungsphase die Auswertung der Ergebnisse des Projektmanagements hinsichtlich Kosten, Termine und Qualität. Wenn die KAGes offensichtlich mangelhafte Leistungserbringungen der beauftragten Architektur- und Zivilingenieurbüros sowie von diesen verursachte Schäden feststellte, nahm sie Honorarkürzungen vor.

4.2 Die KAGes hätte dennoch ihre Bauherrnaufgaben effektiver wahrnehmen und die Leistungserbringung der von ihr beauftragten Zivilingenieurbüros verstärkt kontrollieren müssen. Die Übertragung von wesentlichen Aufgaben der Bauabwicklung an befugte Dritte entbindet nach Auffassung des RH den Bauherrn nicht von der Wahrnehmung seiner Bauherrnfunktion durch eigene fachkundige Bedienstete.

Im Bereich der Bauabwicklung wäre vom Bauherrn nach den Erfahrungen des RH eine stichprobenweise inhaltliche Rechnungsprüfung einzurichten und wahrzunehmen. Die Leistungsverzeichnisse sollten in Hinkunft rechtzeitig vor der Ausschreibung vom Bauherrn auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit geprüft werden. Eine nachgängige Rückkopplung mit der Abrechnung erschiene vorteilhaft, um Schwachstellen in den Ausschreibungen zu erkennen und durch das Schließen von Ausschreibungslücken die Spekulationspotenziale zu reduzieren; letztlich wären damit Kosteneinsparungen erzielbar.

4.3 *Laut Stellungnahme der KAGes sei eine zusätzliche inhaltliche Rechnungsprüfung derzeit nicht in den Eigenleistungen der KAGes laut dem Vertrag LKH 2000 enthalten, mit dem ihr ein mit 37 Positionen festgelegtes Leistungsbild übertragen worden wäre. Die Prüfung der Qualität der Ziviltechnikerleistungen durch die KAGes sollte Anlass für eine*

Vertragsaufstockung sein; ein diesbezüglicher Antrag mit dem Inhalt, das Leistungsbild der KAGes um Prüfungsleistungen zu erhöhen, wäre von ihr im Beirat bereits eingebracht.

Es sei bisher ausdrücklicher Wille der Vertragsparteien gewesen, die Projektsteuerungsleistungen, Planungen und die örtlichen Bauaufsichten an Dritte zu vergeben. Eine stichprobenweise Überprüfung von bereits durch die jeweilige örtliche Bauaufsicht geprüften Rechnungen sei nunmehr in rd 30 Fällen beauftragt worden.

Die KAGes teilte weiters mit, dass, ausgehend von den ihr übertragenen Leistungen, die größten Einsparungspotenziale lägen:

(1) im Bereich der Kosten- und Terminsteuerung,

(2) in der Minimierung der durch die Bautätigkeit bei laufendem Spitalsbetrieb zu erwartenden hygienischen, brandschutzmäßigen und betrieblichen Risiken,

(3) in einer strukturierten Nutzereinbindung und

(4) in einer Projektdimensionierung, die auf die permanente Entwicklung der Medizin Rücksicht nimmt.

Neben der daraus resultierenden schwerpunktmäßigen Wahrnehmung der Bauherrnaufgaben sehe sie sich auch mit einer durch das Vergabegesetz aufwendig gewordenen Vergabeprozedur konfrontiert; weiters mit einem spürbaren Rückgang der Qualität der Planerleistungen, deren Ursache in der Liberalisierung der Honorarordnungen und dem daraus ausgelösten Preiswettbewerb zu suchen seien.

- 4.4** Der RH verwies darauf, dass die KAGes vom Leistungspotenzial ihrer Mitarbeiter sowie durch das in ihrer Tätigkeit im Spitalsbau gewonnene Fachwissen befähigt ist, die Bauherrnaufgaben wahrzunehmen. Die vom RH aufgezeigten Einsparungspotenziale erreichen eine Größenordnung, die einen Handlungsbedarf im Sinne des von der KAGes betriebenen Qualitätsmanagements auslösen müsste.

**Führung eines
Baubuches**

5.1 Die KAGes vereinbarte vertraglich die Führung eines Baubuches (durch sie bzw die örtliche Bauaufsicht), in dem alle Vorkommnisse am Erfüllungsort, welche die Ausführung der Leistung wesentlich beeinflussen, sowie Feststellungen, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht oder nicht mehr zielführend festgestellt werden können, festzuhalten waren. Trotz dieser Vereinbarung wurde aus organisatorischen Gründen auf das Baubuch verzichtet und Letzteres durch das Bauprotokoll der wöchentlichen örtlichen Baubesprechung ersetzt.

5.2 Beim Baubuch handelt es sich um ein wesentliches Dokument des Bauablaufes, das für die Dokumentation und Abrechnung des Vorhabens von Bedeutung ist. Das Ersetzen des Baubuches durch das Bauprotokoll erwies sich als nicht vorteilhaft, weil wichtige Aufzeichnungen über den Bauablauf, vor allem das Festhalten von Ausführungs- und Abrechnungsvereinbarungen, nicht vorlagen und auch nicht mehr lückenlos nachvollzogen werden konnten.

Somit war die Grundlage für eine ordnungsgemäße Überprüfung von Teil- und Schlussrechnungen durch den Auftraggeber nur bedingt gegeben. Der RH empfahl daher dem Bauherrn, ein Baubuch zu führen.

5.3 *Laut Stellungnahme der KAGes habe sich im Zuge der IT-mäßigen Protokollierung der Baubesprechungen bei anderen Bauvorhaben gezeigt, dass es durch das händisch geführte Baubuch zu Widersprüchen bzw Doppelgleisigkeiten gekommen wäre und komplexe Zusammenhänge sowie die Vielzahl der Änderungen im Baubuch nicht mehr abbildbar gewesen wären. Um jedoch eine Verbesserung der Nachvollziehbarkeit zu erreichen, habe sie die jeweilige örtliche Bauaufsicht angewiesen, die Punkte mit vertragsändernden Inhalten im Protokoll durch einen Zusatz zu kennzeichnen.*

5.4 Der RH verschloss sich nicht dem Einsatz moderner Bürohilfsmittel. Er vertrat jedoch die Ansicht, dass eine IT-mäßig geführte Baudokumentation nur unter Einhaltung bestimmter unverzichtbarer Mindestkriterien, wie Tagfertigkeit, zeitnahes Festhalten von den für die Abrechnung relevanten Ereignissen und Leistungsinhalten sowie Dokumentensicherheit, befürwortet werden kann.

Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West**Kalkulations-
unterlagen**

- 6.1** Die KAGes hielt in den Bauverträgen fest, dass über ihre Aufforderung die Kalkulation aller Angebotspreise nachzuweisen ist. Diese Kalkulation dient während der Bauabwicklung beispielsweise als Grundlage bei Preisänderungen sowie zur Preisermittlung und Überprüfung der Preisangemessenheit von Nachtragsarbeiten.
- 6.2** Der Bauherr forderte die Kalkulationsblätter zu den Baumeisterarbeiten nicht für alle Leistungen ein. Nach Ansicht des RH müssten spätestens zum Vertragsabschluss alle Kalkulationsunterlagen vom vorgesehenen Auftragnehmer vorgelegt werden. Nach Vertragsabschluss meist zum Zeitpunkt der Nachtragsbearbeitung beigebrachte Kalkulationsunterlagen sind für eine objektive und unstrittige Beurteilung von Nachtragsangeboten ungeeignet. Der RH empfahl, auf die zeitgerechte Vorlage der Kalkulationsunterlagen des Auftragnehmers, die der Kalkulation zugrunde liegen, zu achten.
- 6.3** *Die KAGes teilte mit, dass die vollständigen Kalkulationsunterlagen mehrfach angefordert worden seien, jedoch bei unvollständiger Lieferung keine wirkungsvolle Sanktionsmöglichkeit gegen die Baufirma bestanden habe.*
- 6.4** Der RH verwies darauf, dass alle Kalkulationsunterlagen vom vorgesehenen Auftragnehmer rechtzeitig vor dem Vertragsabschluss eingefordert werden müssen; zu diesem Zeitpunkt ist der Bauherr nach den Erfahrungen des RH noch in einer stärkeren Position gegenüber dem zukünftigen Vertragspartner.

**Qualität der Leis-
tungsverzeichnisse
der Baumeister-
gewerke**

- 7.1** Der RH stellte die auf Leistungsverzeichnissen beruhenden Ausschreibungsergebnisse der gesamten Baumeisterleistungen den geprüften Teil- bzw. Schlussrechnungen gegenüber.
- 7.2** Die Gegenüberstellung zeigte auf, dass die den Beauftragungen zugrunde gelegenen Leistungsverzeichnisse unzureichend waren und damit ein erhebliches Spekulationspotenzial aufwiesen. Das Ziel von Ausschreibungen, die für den Auftraggeber technisch und wirtschaftlich besten Angebote zu ermitteln, wurde mit diesen Leistungsverzeichnissen aufgrund der gravierenden Massungenauigkeiten nur eingeschränkt erreicht.

Qualität der Leistungsverzeichnisse der Baumeistergewerke

Die Analysen der Rechnungen durch den RH ergaben insbesondere

- (1) Nachtragsangebote der ausführenden Unternehmungen im Umfang zwischen rd 9,5 % und rd 20,5 % der jeweiligen Angebotssumme;
- (2) während der Bauausführung aufgetretene Massenmehrungen von bis zu 54 % und Massenminderungen bis zu 44 % der Angebotssumme;
- (3) Anteile an ausgeschriebenen, aber im Zuge der Bauausführungen nicht ausgeführten Positionen, die sich zwischen 43 % und 55 % der Positionen bewegten; dadurch traten erhebliche Massenreserven auf, die durch die Massenmehrungen großteils wieder aufgebraucht wurden.

Die laut den Schlussrechnungen eingetretenen Massenänderungen hatten zur Folge, dass sich bei der Ausschreibung der Baumeisterarbeiten für den Rohbau ein fiktiver Bietersturz im Umfang von bis zu rd 1,78 Mill EUR bei einer Auftragssumme von rd 5,66 Mill EUR ergeben hätte.

Das bedeutete, dass alle nach der Angebotsprüfung dem erstgereihten Bieter nachfolgenden zwölf Bieter die angebotene Leistung zum Teil wesentlich billiger ausgeführt hätten als der spätere Auftragnehmer; dies galt allerdings mit der Einschränkung, dass die Randbedingungen der Bauherstellung (Beibehaltung der Bauzeit bei erheblichen Mengenmehrungen und Beschränkungen der Arbeitszeit durch die Nachbarn) bei diesem Vergleich nicht berücksichtigt sind.

7.3 *Laut Stellungnahme der KAGes hätten auch vor der Ausschreibung durchgeführte Prüfungen der Leistungsverzeichnisse keine Hinweise auf das Spekulationspotenzial geliefert. Die KAGes habe erkannt, dass wegen der unterschiedlich begründeten Planungsmängel eine intensivere Prüfung der Leistungsverzeichnisse, sowohl durch eigenes Personal als auch durch Dritte, vor der Ausschreibung erforderlich sei.*

Zuschlagserteilung für die Baumeister- arbeiten Rohbau

- 8.1** Die KAGes erteilte im Oktober 1998 aufgrund der Angebotsprüfung und des Vergabevorschlages des Generalplaners der von diesem sowohl als Billigst- als auch als Bestbieterin bezeichneten Unternehmung den Auftrag für die Ausführung der Baumeisterarbeiten des Rohbaues um rd 5,66 Mill EUR.
- 8.2** Die KAGes beauftragte nach Ansicht des RH nicht den Bestbieter, sondern den Billigstbieter. Die Angebotsprüfung des Generalplaners zeigte nicht die in weiten Bereichen spekulative Preisgestaltung des späteren Auftragnehmers auf. Der RH vermisste die objektive Bewertung

Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West

der angebotenen Preise auf Angemessenheit anhand von vergleichbaren Erfahrungswerten. Er kritisierte die KAGes, die sich mit einer wenig aussagekräftigen Angebotsprüfung des Generalplaners zufrieden gab.

8.3 Die KAGes teilte mit, dass ihr die Mängel im Leistungsverzeichnis nicht bekannt gewesen seien. Daher habe für sie keine Veranlassung bestanden, spekulative Preise – ohne konkrete Anhaltspunkte für deren nachteiliges Wirksamwerden – vor dem Auftrag abzuwehren.

8.4 Der RH bekräftigte, dass die KAGes ihre Bauherrnaufgabe durch eine verstärkte Kontrolle der Leistungserbringung der von ihr beauftragten Zivilingenieurbüros hätte effektiver wahrnehmen müssen.

**Schlussrechnung der
Baumeisterarbeiten
Rohbau**

9.1 Die von der Bauunternehmung eingereichte und von der örtlichen Bauaufsicht korrigierte Schlussrechnung wurde von der KAGes mit rd 9,10 Mill EUR anerkannt und bezahlt.

9.2 Der RH führte bei charakteristischen Bauelementen, wie Aufzugs- und Versorgungsschächte, Stiegenhäuser, Wandscheiben oder Betonplattendecken, anhand von Stichproben, die einen Leistungsumfang von rd 1,74 Mill EUR umfassten, eine Abrechnungskontrolle durch. Er stellte dabei Abrechnungsmängel der örtlichen Bauaufsicht fest, die bei einer ordnungsgemäßen Rechnungsprüfung vermeidbar gewesen wären. Im Besonderen betrafen die Abrechnungsmängel:

(1) Rechenfehler und Fehler in den Formeln zur Berechnung der Aufmaße;

(2) das Fehlen einer die verschiedenen Bauteile und Bauelemente betreffenden, nachvollziehbaren und gleichartigen Vorgangsweise in der Korrektur der Abrechnung bei gleichartigen Bauleistungen;

(3) die Änderung der Bezeichnung von Bauelementen in den verschiedenen Geschoßen – so waren im Kellergeschoß die Liftschachtwände noch als Wand bezeichnet und erst ab dem Erdgeschoß als Schachtwand – und damit zusammenhängend die Verrechnung der gleichen Bauelemente innerhalb eines Bauteils bei verschiedenen Positionen;

(4) bei Positionen, die untereinander in einem sachlichen Zusammenhang stehen (korrespondieren), wurden bei einer Position durchgeführte Mengenkorrekturen bei der dazugehörenden korrespondierenden Position nicht berücksichtigt;

(5) das Nichterkennen von Doppelverrechnungen bei Wandpositionen und bei Schalungsflächen;

Schlussrechnung der Baumeisterarbeiten Rohbau

(6) die Nichtberücksichtigung von normgemäß erforderlichen Abzügen in der Ausmaßfeststellung der Schalungsflächen und der Betonkubaturen;

(7) die Vornahme von Vertragsänderungen durch die örtliche Bauaufsicht ohne Kenntnis, Rücksprache bzw Einverständnis des Bauherrn;

(8) die nicht norm- und vertragsgemäße Zuordnung der Schalungsflächen bei den Positionen für die Abrechnung der Decken;

(9) das Nichterkennen der Verrechnung falscher Positionen, beispielsweise bei Wandstärken und bei der „Aufzahlung Beton“;

(10) das Gewähren von Aufzahlungspositionen, obwohl keine Grundposition, auf die sich die Aufzahlung bezog, vorhanden war.

Die vom RH für seine Stichproben aufgezeigten Abrechnungsmängel ergaben eine Überzahlung der Schlussrechnung in Höhe von rd 326 000 EUR.

9.3 *Laut Stellungnahme der KAGes habe sie die von der örtlichen Bauaufsicht im Zuge der Schlussrechnungsprüfung ohne sachliche Rechtfertigung freigegebenen Mittel als Schadenersatz geltend gemacht, indem sie den vom RH aufgezeigten Betrag von rd 326 000 EUR bereits bei der Abschlagsrechnung der örtlichen Bauaufsicht in Abzug gebracht habe. Die örtliche Bauaufsicht habe bisher den Abzug noch nicht anerkannt, jedoch bereits Schadensmeldungen hinsichtlich der von ihr in der Rechnungsprüfung verursachten Mängel – die zur Bezahlung einer überhöhten Schlussrechnung an die Baufirma führten – an ihre Versicherung erstattet.*

Einzelfeststellungen

Statische Berechnung der Glasfassade

10.1 Im Zusammenhang mit der im Bereich der zentralen Halle des LKH Graz West gestalteten Glasfassade beauftragte die KAGes im Jänner 1999 um 26 162 EUR einen Zivilingenieur mit der Erstellung der Konstruktionsstatik.

10.2 Dieser Betrag wäre gemäß dem vorliegenden Schriftverkehr vom Honorar des Generalplaners abzuziehen gewesen. Der Generalplaner hätte nämlich auch die statische Vorbemessung der Glasfassade durchzuführen gehabt, fühlte sich dazu jedoch nicht verpflichtet. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung fand der RH das Honorar des Generalplaners ungekürzt vor.

10.3 *Die KAGes teilte mit, dass die Umsetzung der Honorarkürzung vorerst durch eine Zahlungseinstellung, die unter anderem auch die Statik für die Glasfassade beinhaltet, beim Generalplaner erreicht wurde. Ein endgültiger Abzug werde mit der Schluss Honorarnote erfolgen.*

Sonnenschutz

11.1 Das Leistungsverzeichnis wies bei der Verglasung der Patientenzimmer im Bereich der obersten 35 cm der Glasscheiben ein spezielles Glasdesign aus, um die Blendwirkung der über dem starren Sonnenschutz in die Patientenzimmer einfallenden Sonnenstrahlen abzumindern. Im Zuge der Baudurchführung gelangte dieses Glasdesign nicht zur Ausführung; stattdessen wurde der Verglasung nachträglich ein 35 cm breites Sonnenschutzglas vorgesetzt, das Mehrkosten von rd 25 000 EUR verursachte.

11.2 Bei der KAGes bestand keine Klarheit darüber, ob die ausführende Unternehmung eine der Bestellung zuwiderlaufende Glaslieferung vorgenommen hatte.

11.3 *Laut Mitteilung der KAGes habe sie zwischenzeitlich nachweisen können, dass die Glasänderung ohne ihren Auftrag von der örtlichen Bauaufsicht vorgenommen worden war. Den allfälligen Mehraufwand werde sie daher bei der örtlichen Bauaufsicht einfordern.*

Zentraler Eingangsbereich und Rezeption

12.1 Im zentralen Eingangsbereich des LKH Graz West war im Erdgeschoß gegenüber dem Haupteingang in der Empfangshalle eine moderne Rezeption eingerichtet, an der bis zu vier Bedienstete ihren Arbeitsplatz hatten. Die Rezeption war architektonisch und baulich so angeordnet, dass sich unmittelbar darüber keine Geschoßdecke, sondern ein sich über zwei Etagen erstreckender Freiraum befand, der auf zwei Seiten durch Geländer umgeben wurde.

Diese Geländer sichern die Verkehrswege der öffentlich und ohne Kontrollen erreichbaren Zugänge zu dem tagesklinischen Behandlungsbereich sowie einem Bettentrakt der Chirurgie. Der Arbeitsinspektor sah in der Anordnung der Rezeption bisher kein Sicherheitsproblem für die dort ihren Dienst verrichtenden Sekretariatsbediensteten.

**Zentraler Eingangsbereich
und Rezeption**

12.2 Der RH sah dagegen in der Anordnung der Arbeitsplätze der Sekretariatsbediensteten eine Gefahr für die Sicherheit des dort arbeitenden Personals durch allenfalls herabfallende Gegenstände. Er empfahl der KAGes, in Abstimmung mit dem Architekten und dem Arbeitsinspektor, Überlegungen anzustellen, wie der Arbeitsbereich bei der Rezeption zur Sicherheit der dort Beschäftigten durch geeignete Maßnahmen kostengünstig umgestaltet werden könnte.

12.3 Die KAGes teilte mit, dass die Empfehlung des RH aufgegriffen und eine Überdachung der Rezeption umgesetzt werde.

Weitere Feststellung

13 Eine weitere Feststellung des RH betraf die Genehmigung eines Nachtragsangebotes durch die KAGes für die Abgeltung der Preiserhöhungen für Wärmedämmplatten bei den Baumeisterarbeiten Ausbau.

**Schluss-
bemerkungen**

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die KAGes hervor:

(1) Die Bauhermaufgabe wäre effektiver wahrzunehmen. Im Bereich der Bauabwicklung wäre eine stichprobenweise inhaltliche Rechnungsprüfung einzurichten. Die Leistungsverzeichnisse sollten in Hinkunft rechtzeitig vor der Ausschreibung vom Bauherrn auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit geprüft werden; eine nachgängige Rückkopplung mit der Abrechnung wäre vorteilhaft.

(2) Ein Baubuch wäre zu führen.

(3) Auf die zeitgerechte Vorlage der Kalkulationsunterlagen des Auftragnehmers, die der Kalkulation zugrunde liegen, wäre zu achten.

(4) In Abstimmung mit dem Architekten und dem Arbeitsinspektor wären Überlegungen anzustellen, wie der Arbeitsbereich bei der Rezeption zur Sicherheit der dort Beschäftigten kostengünstig umgestaltet werden könnte.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Bundespolizeidirektion Graz

Kurzfassung

Im Zusammenhang mit der Übertragung der Angelegenheiten des Melde-, Pass- und Fundwesens von der Bundespolizeidirektion Graz an den Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz fehlte ein Personaleinsatzkonzept.

Sicherheitswachebeamte wurden zur Betreuung der technischen Geräte der Verkehrsabteilung, zur Auswertung von Radarfilmen sowie als Fernmeldetechniker, Kraftfahrzeug-Techniker oder IT-Organisatoren eingesetzt. Beim Einsatz von Verwaltungsbediensteten anstatt von Sicherheitswachebeamten ergäbe sich ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 325 000 EUR.

Die gestiegene Zahl von Verkehrsunfällen verursachte 2002 in der Landeshauptstadt Graz 119 Mill EUR an Folgekosten für Unfälle ohne Alkoholeinwirkung. Die Folgekosten von Verkehrsunfällen unter Alkoholeinfluss betrugen 5,6 Mill EUR.

Die Zusammenarbeit von Sicherheitswache-, Kriminal- und Gendarmeriebeamten bei der Bekämpfung der Suchtgiftkriminalität stellte ein positives Beispiel für eine zielgerichtete Ermittlungs- und Fahndungsarbeit dar.

Kenndaten der Bundespolizeidirektion Graz					
Rechtsgrundlagen	Art 10 Abs 1 Z 14 Bundes-Verfassungsgesetz Art 78c Abs 2 Bundes-Verfassungsgesetz Bundespolizeidirektionen-Verordnung, BGBl II Nr 56/1999				
Gebärungsentwicklung	1998	1999	2000	2001	2002
	in 1 000 EUR				
Sachausgaben	4 156	3 863	3 757	3 651	4 014
Personalausgaben	38 783	40 228	40 108	39 739	39 488
Personalstand*	Anzahl				
Sicherheitsverwaltung	229	231	235	223	214
Sicherheitswache	869	847	851	827	814
Kriminaldienst	162	160	153	149	141
* besetzte Planstellen jeweils zum 1. Jänner					

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im April und Mai 2003 die Gebarung der Bundespolizeidirektion Graz. Zu dem im September 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Bundespolizeidirektion Graz und das BMI im November 2003 Stellung. Der RH erstattete im Dezember 2003 seine Gegenäußerung.

Aufbauorganisation

2.1 Die Aufbauorganisation der Bundespolizeidirektion Graz entsprach dem Erlass des BMI über den Organisations- und Geschäftsplan der Bundespolizeidirektionen außer Wien. Die Übertragung der Kraftfahrzeug-Zulassungen an autorisierte Zulassungsstellen der Versicherer sowie die bundesweite Übertragung des Melde-, Pass- und Fundwesens an die Bürgermeister reduzierten die verwaltungspolizeilichen Aufgaben.

2.2 Der RH empfahl, die Struktur des Behördenaufbaus unter Berücksichtigung des Projektergebnisses über die Zusammenlegung der Wachkörper Bundespolizei, Bundesgendarmerie und Kriminaldienst sowie unter Berücksichtigung des reduzierten Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizeidirektion Graz zu evaluieren und neu zu gestalten.

2.3 Laut Stellungnahme des BMI würden die Empfehlungen des RH im Rahmen des Projekts über die Zusammenführung der Wachkörper berücksichtigt werden.

**Struktur der
Sicherheitswache**

- 3.1** Im Juli 2002 erteilte der Bundesminister für Inneres, Dr Ernst Strasser, einen Projektauftrag, die Struktur der Sicherheitswache bei den Bundespolizeidirektionen im Hinblick auf eine homogene Organisationsstruktur zu reorganisieren. Eine Umsetzung des Projektergebnisses erfolgte nur in Teilbereichen.
- 3.2** Der RH empfahl, Projektaufträge nur dann zu erteilen, wenn die Voraussetzungen für eine zeitnahe Umsetzung gegeben sind.
- 3.3** *Laut Mitteilung des BMI sei die Umsetzung des Projektergebnisses über die Reorganisation der Sicherheitswache wegen des Regierungsübereinkommens über die Zusammenführung der Wachkörper nicht mehr weiter verfolgt worden.*

**Zentrale
Personalverwaltung**

- 4.1** Im Rahmen von Verwaltungsreformmaßnahmen nahm die neu errichtete Zentrale Personalverwaltung im Juni 2003 den Echtbetrieb auf. Damit sollten die Aufgaben der bestehenden drei Personalreferate für die Sicherheitsverwaltung, die Sicherheitswache und den Kriminaldienst zusammengeführt werden. Restagenden der Personalverwaltung verblieben jedoch bei den Personalreferaten der Wachkörper.
- 4.2** Der RH beurteilte die Errichtung einer Zentralen Personalverwaltung als zweckmäßig. Er empfahl aber, ihre Effektivität zu evaluieren. Die noch bei den Wachkörpern verbliebenen Personalangelegenheiten sollten ebenfalls der Zentralen Personalverwaltung übertragen werden, um zusätzliche Exekutivbeamte im Außendienst einsetzen zu können.
- 4.3** *Laut Stellungnahme des BMI solle die Personalverwaltung künftig von Verwaltungsbediensteten erledigt werden. Diese Zielrichtung werde auch bei der Zusammenführung der Wachkörper verfolgt werden.*
- Laut Mitteilung der Bundespolizeidirektion Graz sei die Erledigung der den Personalreferaten der Wachkörper verbliebenen Personalaufgaben nur durch Exekutivbeamte möglich.*
- 4.4** Nach Auffassung des RH können die bei den Personalreferaten der Wachkörper verbliebenen Personalangelegenheiten auch von der Zentralen Personalverwaltung vollzogen und dadurch mehr Exekutivbeamte ihrer Ausbildung entsprechend eingesetzt werden.

**Bearbeitung von
Anzeigen**

5.1 Im Bereich einer Bundespolizeidirektion werden kriminalpolizeiliche Belange von der kriminalpolizeilichen Abteilung unter der Verantwortung eines Polizeidirektors wahrgenommen. Der Verfahrensablauf von der Anzeigenaufnahme – sie erfolgt im Wesentlichen durch die Sicherheitswache – bis zur Abfertigung an die Staatsanwaltschaft bzw das Gericht erforderte bei der Bundespolizeidirektion Graz einen – vorsichtig geschätzten – zeitlichen Mehraufwand von durchschnittlich 30 Minuten pro Akt gegenüber der Bearbeitung im Bereich der Bundesgendarmerie; Ursache dafür war die Zuständigkeitsverteilung zwischen Sicherheitswache und Kriminaldienst.

Dieser Verfahrensablauf bedeutete für die Bundespolizeidirektion Graz bei rd 18 300 Anzeigen im Jahr 2002 einen Aufwand von rd 9 000 Arbeitsstunden. Entspräche der Verfahrensablauf dem bei der Bundesgendarmerie – dort erledigt der Anzeigen aufnehmende Gendarmeriebeamte die Anzeige gerichtsfertig; der Posten-Kommandant genehmigt den Akt –, ergäbe sich ein jährliches Einsparungspotenzial an Personalaufwendungen von rd 275 000 EUR.

5.2 Der RH empfahl, bei der Zusammenführung der Wachkörper auch die Vereinfachung der Verfahrensabläufe bei Gerichtsanzeigen analog zur Vorgangsweise bei der Bundesgendarmerie zu berücksichtigen.

5.3 *Das BMI teilte mit, diese Empfehlung im Rahmen des Projekts über die Zusammenführung der Wachkörper berücksichtigen zu wollen.*

Laut Stellungnahme der Bundespolizeidirektion Graz ermögliche es der bisher bei den Bundespolizeidirektionen gehandhabte Verwaltungsablauf, detaillierte Kenntnisse für den Einsatz strategischer Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung zu erhalten.

5.4 Der RH entgegnete, dass eine Kürzung des Verfahrensablaufes nicht notwendigerweise auch einen Informationsverlust bedeute; vielmehr böte sich die Möglichkeit, durch zielgerichtete Informationsbeschaffung zeitnah auf Vorkommnisse reagieren zu können.

Bundespolizeidirektion Graz

Personal-
management

6.1 Anlässlich der Übertragung der Angelegenheiten des Melde-, Pass- und Fundwesens an den Bürgermeister der Landeshauptstadt Graz wies die Bundespolizeidirektion Graz die meisten in diesen Organisationseinheiten tätigen Bediensteten anderen Aufgabenbereichen vorübergehend zur weiteren Dienstleistung zu. Fallweise behielten die Bediensteten ihre bisherigen Arbeitsplätze bei. Eine Entscheidung des BMI über die endgültigen Verwendungsänderungen stand noch aus; ein Personaleinsatzkonzept fehlte.

6.2 Der RH regte an, die in mehreren Fällen bereits länger als 15 Monate dauernden vorübergehenden Zuweisungen zu bereinigen und die betroffenen Bediensteten unter Zugrundelegung eines Personaleinsatzkonzepts endgültig bestimmten Arbeitsplätzen zuzuordnen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde eine endgültige Entscheidung darüber erst nach Abschluss der Neuorganisation der Sicherheitsexekutive* getroffen werden können, die zu einer weiteren Übernahme von administrativen Tätigkeiten durch Verwaltungsbedienstete führen werde.*

** Laut dem Sicherheitspolizeigesetz besteht die Sicherheitsexekutive aus den Sicherheitsbehörden und den diesen beigegebenen oder unterstellten Wachkörpern.*

Die Bundespolizeidirektion Graz teilte mit, alle in ihrem Bereich möglichen personellen Maßnahmen getroffen zu haben.

6.4 Der RH wies nochmals darauf hin, dass die Zuweisungen zu anderen Aufgabenbereichen nur vorübergehend erfolgten. Den betroffenen Bediensteten wäre im Rahmen eines Personaleinsatzkonzepts endgültig ein bestimmter Arbeitsplatz zuzuweisen.

Sicherheits-
wachebeamte im
Innendienst

7.1 Sicherheitswachebeamten oblag unter anderem die Betreuung von der Verkehrsabteilung zugeteilten technischen Geräten und die Auswertung von Radarfilmen; weiters waren sie für die Etat-Verwaltungsstelle (Monturwirtschaft) zuständig. Exekutivbeamte in Sonderverwendung wurden als Fernmeldetechniker, Kraftfahrzeug-Techniker und IT-Organisatoren eingesetzt.

7.2 Der RH beanstandete den Einsatz von Sicherheitswachebeamten für diese artfremden Tätigkeiten. Er empfahl, künftig in diesen Bereichen Verwaltungsbedienstete einzusetzen, wodurch sich ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 325 000 EUR ergäbe.

Sicherheitswachebeamte im Innendienst

- 7.3** Laut den Stellungnahmen der Bundespolizeidirektion Graz und des BMI würden für die Auswertung der Radarfilme nunmehr uniformierte Vertragsbedienstete mit Sondervertrag – Organe der Straßenaufsicht ausgebildet und eingesetzt. Hinsichtlich des Einsatzes von Sicherheitswachebeamten in den anderen Bereichen teilte das BMI mit, dass darüber erst nach Vorliegen des endgültigen Konzepts für das Projekt Zusammenführung der Wachkörper entschieden werden könne.

Die Bundespolizeidirektion Graz vertrat die Auffassung, dass derartige Aufgaben ausschließlich von Sicherheitswachebeamten wahrgenommen werden könnten.

- 7.4** Der RH begrüßte die grundsätzliche Umsetzung seiner Empfehlung. Er gab jedoch zu bedenken, dass uniformierte Vertragsbedienstete mit Sondervertrag – Organe der Straßenaufsicht ihrer speziellen Ausbildung entsprechend verwendet werden sollten. Für die Auswertung von Radarfilmen wären daher vorzugsweise andere Vertragsbedienstete einzusetzen.

Verkehrs- überwachung

- 8.1** Der Sicherheitswache oblagen im Bereich des Straßenverkehrs die Geschwindigkeitskontrollen mit Hilfe von Radar- bzw. Lasergeräten (unter anderem in der Form von Schwerpunktaktionen) sowie Alkoholkontrollen mit Alkomaten. Weiters überwachte sie die Halte- und Parkverbote auch in Kurzparkzonen.
- 8.2** Der RH empfahl, die Geschwindigkeitskontrollen nicht nur schwerpunktmäßig, sondern verteilt über das ganze Jahr durchzuführen. Die Alkoholkontrollen mit Alkomaten wären zu intensivieren und eine angemessene Kontrolldichte sicherzustellen.

Weiters regte der RH an, an das Bundesland Steiermark heranzutreten, um die rechtlichen Voraussetzungen für die Überwachung der Halte- und Parkverbote in Kurzparkzonen durch private Sicherheitsunternehmungen zu ermöglichen. Alternativ dazu wäre die Überwachung durch bestellte Organe der Straßenaufsicht analog der Wiener Lösung (Überwachung durch Bedienstete des Magistrats der Stadt Wien, die der Bundespolizeidirektion Wien dienstzugeteilt sind; die Verwaltungsstrafverfahren führt die Stadt Wien) oder der Villacher Lösung (Überwachung durch private Sicherheitsunternehmungen) anzustreben.



Verkehrsüberwachung



Bundespolizeidirektion Graz

- 8.3** *Laut Mitteilung des BMI habe sich die Landeshauptstadt Graz aus wirtschaftlichen Erwägungen geweigert, diese Überwachungsaufgaben zu übernehmen.*

Laut Stellungnahme der Bundespolizeidirektion Graz sei die Landeshauptstadt Graz nach dem derzeitigen Gesprächsstand bereit, die Überwachungsorgane zu stellen; die Strafverfahren sollten aber weiterhin von der Bundespolizeidirektion Graz durchgeführt werden. Im Hinblick auf die Zuständigkeit der Durchführung der Strafverfahren blieben jedoch die Ergebnisse des Österreich-Konvents sowie der Zusammenlegung der Wachkörper abzuwarten.

- 8.4** Der RH erachtete ein Zuwarten bis zum Vorliegen von Ergebnissen des Österreich-Konvents als nicht zielführend. Er empfahl, die Verhandlungen mit der Landeshauptstadt Graz weiterzuführen.

Folgekosten von Verkehrsunfällen

- 9.1** Die gestiegene Zahl von Verkehrsunfällen verursachte 2002 in der Landeshauptstadt Graz 119 Mill EUR an Folgekosten für Unfälle ohne Alkoholeinwirkung. Die Folgekosten von Verkehrsunfällen unter Alkoholeinfluss betrugen 5,6 Mill EUR.

- 9.2** Der RH bewertete die Zusammenarbeit zwischen dem Magistrat der Landeshauptstadt Graz, dem Kuratorium für Verkehrssicherheit und der Bundespolizeidirektion Graz zur Erstellung von Kollisionsdiagrammen sowie die darauf beruhenden baulichen, straßenpolizeilichen und zielgerichteten Überwachungsmaßnahmen positiv. Er empfahl die Weiterführung dieser Maßnahmen.

Zusammenarbeit der Wachkörper

- 10.1** Zur nachhaltigen Bekämpfung der Suchtgiftkriminalität in der Landeshauptstadt Graz setzte die Sicherheitsdirektion für das Bundesland Steiermark eine Sonderkommission, bestehend aus Sicherheitswache-, Kriminal- und Gendarmeriebeamten, ein. Gerichtsanzeigen wurden von den Sicherheitswachebeamten – wie dies auch im Bereich der Bundesgendarmerie Praxis ist – selbstständig fertig gestellt.

- 10.2** Der RH beurteilte die erfolgreiche Zusammenarbeit dreier Wachkörper als ein positives Beispiel für eine zielgerichtete Ermittlungs- und Fahndungsarbeit. Er empfahl, die Erfahrungen hinsichtlich der organisationsüberschreitenden Zusammenarbeit, der Information der Wachebeamten und des flexiblen Personaleinsatzes in das laufende Projekt über die Zusammenführung der Wachkörper einzubeziehen.

- 10.3** *Das BMI sagte dies zu.*



Schluss- bemerkungen

11 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Struktur des Behördenaufbaus wäre im Hinblick auf die geplante Zusammenlegung der Wachkörper Bundespolizei, Bundesgendarmerie und Kriminaldienst zu evaluieren und neu zu gestalten.

(2) Bei der Zusammenlegung der Wachkörper wäre die Vereinfachung der Verfahrensabläufe bei Gerichtsanzeigen analog zur Vorgangsweise bei der Bundesgendarmerie zu berücksichtigen.

(3) Die den Personalreferaten der Wachkörper im Rahmen der Zusammenführung der Aufgaben der drei bestehenden Personalreferate (Sicherheitsverwaltung, Sicherheitswache, Kriminaldienst) verbliebenen Personalangelegenheiten sollten ebenfalls der Zentralen Personalverwaltung übertragen werden.

Bundespolizeidirektion Schwechat

Kurzfassung

Die Struktur des Behördenaufbaus der Bundespolizeidirektion Schwechat ist den in den letzten Jahren wesentlich reduzierten verwaltungspolizeilichen Aufgaben nicht angepasst worden.

Die Anzahl der durchschnittlichen Krankenstandstage (Kalendertage) pro Bediensteten der Sicherheitswache und des Kriminaldienstes der Bundespolizeidirektion Schwechat übertraf im Jahr 2002 den Durchschnittswert aller österreichischen Bundespolizeidirektionen um mehr als das Doppelte. Diese überdurchschnittlich hohe Krankenstandsrate verursachte einen personellen Mehraufwand von rd 1,05 Mill EUR.

In den Jahren 1997 bis 2002 leisteten die Bediensteten der Bundespolizeidirektion Schwechat jährlich zwischen rd 216 200 und rd 290 300 Überstunden. Die damit verbundene überdurchschnittliche psychische und physische Belastung war geeignet, die erforderliche Aufmerksamkeit der Bediensteten negativ zu beeinflussen.

Durchschnittlich 18 ausgebildete Sicherheitswachebeamte befassten sich mit artfremden Tätigkeiten, wie administrativen Innendienstaufgaben, der Fernsprechvermittlung, der Verwaltung von Dienstkraftfahrzeugen und Besoldungsangelegenheiten. Bei einem Einsatz von Verwaltungsbediensteten anstatt von Sicherheitswachebeamten ergäbe sich ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 488 000 EUR.

Die ersatzlose Auflösung des mit sechs dienstführenden Beamten besetzten Dauerdienstes zur Wahrnehmung von Kontroll- und Dienstführungsaufgaben erbrächte ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 341 000 EUR.

Die Kooperation zwischen der motorisierten Verkehrsgruppe der Bundespolizeidirektion Schwechat und der nahe gelegenen Außenstelle Schwechat der Verkehrsabteilung des Landesgendarmeriekommandos für Niederösterreich sollte gefördert werden.

Seit der Einrichtung des Einsatzkommandos Cobra am Standort Wiener Neustadt mit 1. Juli 2002 verfügt der Flughafen Wien-Schwechat über keine speziell geschulten polizeilichen Einsatzkräfte an Ort und Stelle.

Kenndaten der Bundespolizeidirektion Schwechat						
Rechtsgrundlagen	Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG, Art 78c Abs 2 B-VG, Bundespolizeidirektionen-Verordnung, BGBl II Nr 56/1999					
Gebarungsentwicklung	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in 1 000 EUR					
Ausgaben	1 912	1 942	2 439	2 649	2 902	3 123
Einnahmen	1 020	1 140	1 800	2 303	1 921	2 560
Personalstand*	Anzahl					
Sicherheitsverwaltung	40	43	42	41	38	38
Sicherheitswache	329	287	283	283	278	278
Kriminaldienst	74	76	76	73	70	66
Vertragsbedienstete im Grenzkontrolldienst	55	55	55	55	55	55
* systemisierte Planstellen jeweils zum 1. Jänner						

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2003 die Gebarung der Bundespolizeidirektion Schwechat. Zu den im Oktober 2003 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gab das BMI im Dezember 2003 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2004.

Aufbauorganisation

- 2.1 Die Aufbauorganisation der Bundespolizeidirektion Schwechat entsprach im Wesentlichen dem Erlass des BMI über den Organisations- und Geschäftsplan der Bundespolizeidirektionen außer Wien. Die Übertragung der Zulassung von Kraftfahrzeugen an autorisierte Zulassungsstellen der Versicherer sowie die bundesweite Übertragung des Melde-, Pass- und Fundwesens an die Bürgermeister reduzierten die verwaltungspolizeilichen Aufgaben wesentlich.
- 2.2 Der RH empfahl, die Struktur des Behördenaufbaus unter Berücksichtigung des Projektergebnisses über die Zusammenlegung der Wachkörper Bundespolizei, Bundesgendarmerie und Kriminaldienst sowie unter Berücksichtigung des reduzierten Zuständigkeitsbereichs der Bundespolizeidirektion Schwechat zu evaluieren und neu zu gestalten.
- 2.3 Laut Stellungnahme des BMI würden die Empfehlungen des RH im Rahmen des Projekts über die Zusammenführung der Wachkörper berücksichtigt werden.

- 3.1 In der Bundespolizeidirektion Schwechat waren keine eigenen Sachbereiche zur Durchführung kriminalpolizeilicher Ermittlungen nach Umweltschadensdelikten sowie zur Wahrnehmung kriminalpräventiver Aufgaben eingerichtet.
- 3.2 Der RH empfahl, künftig eigene Fachgruppen für die genannten Bereiche einzurichten.
- 3.3 *Nach Ansicht des BMI sei die Einrichtung eigener Fachgruppen im gegenständlichen Fall nicht zweckmäßig, weil die Arbeitsauslastung dadurch nicht zufrieden stellend wäre.*
- 3.4 Der RH erwiderte, dass die in Fachgruppen besser mögliche Spezialisierung zur Bekämpfung der Umweltkriminalität und zur Wahrnehmung kriminalpräventiver Aufgaben positive Auswirkungen auf die Qualität der Aufgabenvollziehung zeigen würde.

Personal

Krankenstandstage

- 4.1 Die Anzahl der durchschnittlichen Krankenstandstage (Kalendertage) je Bediensteten der Sicherheitswache und des Kriminaldienstes der Bundespolizeidirektion Schwechat übertraf im Jahr 2002 den Durchschnittswert aller österreichischen Bundespolizeidirektionen um mehr als das Doppelte. Diese überdurchschnittlich hohe Krankenstandsrate verursachte einen personellen Mehraufwand von rd 1,05 Mill EUR.
- 4.2 Der RH empfahl, künftig nach eingehender Analyse der Ursachen der überdurchschnittlich hohen Krankenstandsrate auch im Interesse der Gesundheit der Bediensteten wirksame Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen zu setzen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die überdurchschnittlich hohe Krankenstandsrate im Bereich der Bundespolizeidirektion Schwechat vor allem auf die problematischen Arbeitsbedingungen, den hohen Altersdurchschnitt des Kriminalbeamtenkorps, auf Dienst- und Freizeitunfälle durch Sportausübungen sowie auf Langzeitkrankenstände vor Pensionierungen zurückzuführen. Von der Bundespolizeidirektion Schwechat seien inzwischen verschiedene Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen getroffen worden, die insbesondere bei Kurzzeitkrankenständen wirksam werden sollen.*

Personal

Überstunden

5.1 In den Jahren 1997 bis 2002 leisteten die Bediensteten der Bundespolizeidirektion Schwechat jährlich zwischen rd 216 200 und rd 290 300 Überstunden. Im Jahr 2002 betrug der monatliche Überstundendurchschnitt bei Sicherheitswachebeamten rd 53 Stunden, bei Kriminalbeamten rd 37 Stunden und beim Grenzkontrolldienst rd 45 Stunden. Rund 76 % aller geleisteten Überstunden in diesem Jahr entfielen auf Hauptdienstergänzungen zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes (im Rahmen der für die jeweiligen Dienststellen vorgesehenen Mindestpersonalstände).

5.2 Nach Ansicht des RH waren diese hohen Überstundenleistungen wegen der damit verbundenen überdurchschnittlichen psychischen und physischen Belastung geeignet, die erforderliche Aufmerksamkeit der eingesetzten Bediensteten, und dadurch die Kontrolldichte negativ zu beeinflussen.

Der RH empfahl, künftig eine für die Aufgabenerfüllung ausreichende Personalausstattung zu gewährleisten.

5.3 *Laut Mitteilung des BMI würden vor allem Optimierungsschritte und die Eingliederung der Zollwachebeamten in das Innenressort eine ausreichende Personalausstattung sicherstellen.*

Weitere
Feststellungen**6** Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen

(1) die Erarbeitung eines Schulungskonzepts für die im Grenzkontrolldienst auf dem Flughafen Wien-Schwechat eingesetzten Vertragsbediensteten,

(2) die umgehende personelle Aufstockung der im Bundeskriminalamt für die Erarbeitung kriminalpolizeilicher Fortbildungskonzepte zuständigen Fachabteilung,

(3) die hohe Anzahl von Dienstkraftfahrzeugen mit Deckkennzeichen*, die Einrichtung eines Fahrzeugpools, die mangelhafte Führung und Kontrolle der Fahrtenbücher, die fallweise mangelhafte Aufnahme von Verkehrsunfällen mit Dienstkraftfahrzeugen durch die Bundespolizeidirektion Schwechat sowie

* zusätzliche Kfz-Kennzeichen, die für spezielle sicherheitspolizeiliche Einsätze zur Verfügung stehen

(4) die Höhe der Mietkosten und das unzweckmäßige Raumkonzept für den Hauptstandort Wiener Straße 13 bzw die nicht erforderliche Anmietung von Lagerräumen.



Bundespolizeidirektion Schwechat

Ablauforganisation

Artfremde Tätigkeiten

- 7.1** In der Bundespolizeidirektion Schwechat waren 18 ausgebildete Sicherheitswachebeamte mit der ausschließlichen Vollziehung administrativer Innendienstaufgaben, wie zB der Fernsprechvermittlung, der Wartung und Instandhaltung fermeldetechnischer Anlagen, der Verwaltung der Dienstkraftfahrzeuge, der technischen Betreuung der IT-Anlagen sowie mit Besoldungs- und Verrechnungsangelegenheiten befasst.
- 7.2** Der RH beurteilte den Einsatz von ausgebildeten Sicherheitswachebeamten für diese artfremden Tätigkeiten als unzweckmäßig. Er empfahl, künftig in diesen Bereichen ausschließlich Verwaltungsbedienstete einzusetzen, wodurch sich ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 488 000 EUR ergäbe.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei es grundsätzlich bestrebt, Sicherheitswachebeamte ihrer Ausbildung entsprechend im Exekutivdienst einzusetzen bzw sie in den Exekutivdienst zurückzuführen. Diese grundlegende Haltung werde besonders im laufenden Reorganisationsprozess über die Zusammenführung der Wachkörper ihren Niederschlag finden.*

Dauerdienst der Sicherheitswache

- 8.1** Im Zentralinspektorat der Sicherheitswache war ein mit sechs dienstführenden Beamten besetzter Dauerdienst zur Wahrnehmung von Kontroll- und Dienstführungsaufgaben eingerichtet. Bereits in den Jahren 1995 und 1998 hatten der Generalinspizierende der Sicherheitsbehörden und die Innenrevision des BMI die ersatzlose Auflösung des Dauerdienstes empfohlen.
- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass die ersatzlose Auflösung des Dauerdienstes bei der Bundespolizeidirektion Schwechat ein jährliches Einsparungspotenzial von rd 341 000 EUR mit sich brächte. Er regte an, auch bei anderen Bundespolizeidirektionen (Eisenstadt, Leoben, Steyr, St Pölten, Villach, Wels und Wiener Neustadt) die Auflösung der Dauerdienste zu prüfen (jährliches Einsparungspotenzial rd 2,1 Mill EUR).
- 8.3** *Laut Mitteilung des BMI werde erst nach Abschluss des Projekts über die Zusammenführung der Wachkörper eine Aussage über die Zukunft des Dauerdienstes getroffen werden können.*
- 8.4** Der RH wiederholte seinen Hinweis auf das hohe Einsparungspotenzial bei ersatzloser Auflösung des Dauerdienstes.

Ablauforganisation

Kriminalbeamten- inspektorat

- 9.1** Kriminalbeamte waren mit der automationsunterstützten Erfassung von Fingerabdrücken auf dem Flughafen Wien–Schwechat beauftragt, nicht jedoch mit der Wahrnehmung kriminalpräventiver Aufgaben.
- 9.2** Der RH empfahl, künftig für die automationsunterstützte Erfassung von Fingerabdrücken Sicherheitswachebeamte einzusetzen, weil es sich bei dieser Tätigkeit um keine kriminalpolizeiliche Kernaufgabe handelt. Die Wahrnehmung kriminalpräventiver Aufgaben sollte hingegen durch einen spezialisierten Kriminalbeamten erfolgen.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei der Einsatz von Sicherheitswachebeamten zur Abnahme von Fingerabdrücken nicht opportun, weil dies für sie eine weitere Arbeitsbelastung darstellen würde. Nach Aufhebung der im Gefolge der weltweiten Zunahme terroristischer Akte erhöhten Sicherheitsstufe auf dem Flughafen Wien–Schwechat würden die Kriminalbeamten wieder verstärkt Kernaufgaben wahrnehmen.*
- 9.4** Der RH verwies hinsichtlich der automationsunterstützten Erfassung von Fingerabdrücken auf die Grenzgendarmarie, bei der im Grenzdienst erkennungsdienstliche Behandlungen (Abnahme von Fingerabdrücken, Fotografien ua) überwiegend durch Vertragsbedienstete erfolgen.

Motorisierte Verkehrsgruppe

- 10.1** Die Bundespolizeidirektion Schwechat stationierte auf dem Stützpunkt Mannswörth eine motorisierte Verkehrsgruppe für Verkehrsüberwachungsaufgaben und ein Verkehrsunfallkommando. Nur rd 3,7 km von diesem Stützpunkt entfernt war die Außenstelle Schwechat der Verkehrsabteilung des Landesgendarmariekommandos für Niederösterreich eingerichtet.
- 10.2** Der RH beurteilte die räumliche Nähe der beiden mit nahezu deckungsgleichen Aufgaben befassten Dienststellen als ineffizient. Er empfahl, künftig die Kooperation zwischen den beiden Dienststellen zu fördern und mittelfristig einen gemeinsamen Standort anzustreben.
- 10.3** *Laut Mitteilung des BMI würden die Empfehlungen des RH bei der Projektarbeit über die Zusammenführung der Wachkörper berücksichtigt werden.*

Kontrollplatz auf der Wiener Außenring Schnellstraße

- 11.1** Die Bundespolizeidirektion Schwechat ersuchte das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung um Prüfung, ob im Zuge der Errichtung der Wiener Außenring Schnellstraße S1 (Verbindungsstraße zwischen der Süd- und der Ostautobahn) ein Kontrollplatz zur Vornahme von Verkehrskontrollen errichtet werden könne. Die Errichtergesellschaft



Ablauforganisation



Bundespolizeidirektion Schwechat

Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft mbH teilte daraufhin der Bundespolizeidirektion Schwechat mit, die Errichtungskosten von rd 2 Mill EUR könnten sich keinesfalls amortisieren. Es würden aber drei Kontrollbuchten* errichtet werden.

* seitliche Erweiterung einer Richtungsfahrbahn

11.2 Nach Auffassung des RH sind Kontrollbuchten, vor allem wegen der fehlenden infrastrukturellen Voraussetzungen und der Gefährdung von Kontrollorganen, zur Durchführung von Kontrollmaßnahmen nicht ausreichend. Der RH empfahl, die Verhandlungen zur Errichtung eines Kontrollplatzes zu intensivieren. Dabei sollten nicht nur die Errichtungskosten, sondern auch die Erhöhung der Verkehrssicherheit berücksichtigt werden.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die Forderung, auf der im Bau befindlichen Wiener Außenring Schnellstraße S1 einen Kontrollplatz einzurichten, von der Bundespolizeidirektion Schwechat an die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft mbH herangetragen worden. Nach derzeitigem Stand seien nur Anhaltebuchten und Abstellmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge geplant.*

11.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass ein derartiger Kontrollplatz von grundlegender Bedeutung für die Verkehrssicherheit dieser Region ist.

Mobiles
Einsatzkommando

12.1 Das BMI richtete Mitte der 80er Jahre – vor allem als Reaktion auf den Terrorüberfall auf den Flughafen Wien-Schwechat Ende 1985 – bei der Bundespolizeidirektion Schwechat das Mobile Einsatzkommando ein. Das Kommando wurde für das sicherheitspolizeiliche Einschreiten bei bedeutenden und Aufsehen erregenden Straftaten (Terroranschläge, Geiselnahmen usw) ausgebildet und ausgerüstet.

Mit 1. Juli 2002 richtete das BMI das Einsatzkommando Cobra am Standort Wiener Neustadt ein, das die Aufgaben des Mobilen Einsatzkommandos nach dessen Auflösung übernahm.

12.2 Der RH hielt die Stationierung einer Sondereinheit am Flughafen Wien-Schwechat oder in seiner unmittelbaren Nähe für erforderlich, um zeitnahe Einsätze zu gewährleisten. Als kurzfristige Lösung sollte vorerst eine Arbeitsgruppe der betroffenen Dienststellen taktische Interventionslösungen im Hinblick auf terroristische Bedrohungen erarbeiten.

Ablauforganisation

12.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die sicherheitspolizeiliche Sonderversorgung des Flughafens im Rahmen des Projekts über die Zusammenführung der Wachkörper berücksichtigt werden.*

12.4 Nach Auffassung des RH besteht unbeschadet dieser Bemühungen des BMI die dringende Notwendigkeit zur Erarbeitung taktischer Interventionslösungen im Hinblick auf terroristische Bedrohungen.

Weitere Feststellungen

13 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen

(1) die gleichzeitige und infolge des außergewöhnlich hohen Arbeitsanfalls und Verantwortungsbereichs unzweckmäßige Leitung der kriminalpolizeilichen Abteilung und des Strafamtes durch nur einen Abteilungsleiter,

(2) die verbesserungsbedürftige Aufgabenteilung zwischen Sicherheitswache- und Kriminalbeamten,

(3) die kostensparend durchgeführten Schnellrichtereinsätze sowie

(4) die erfolgreiche Tätigkeit der motorisierten Verkehrsgruppe, insbesondere die hohe Anzahl an Kontrollen und festgestellten Verstößen gegen Straßenverkehrsvorschriften sowie weitere Normen dieses Bereichs (zB Gefahrguttransporte).

Schluss- bemerkungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Struktur des Behördenaufbaus wäre im Hinblick auf die geplante Zusammenlegung der Wachkörper Bundespolizei, Bundesgendarmarie und Kriminaldienst zu evaluieren und neu zu gestalten.

(2) Für die Aufgabenerfüllung wäre künftig eine ausreichende Personalausstattung zu gewährleisten.

(3) Für artfremde Tätigkeiten sollten künftig statt ausgebildeten Sicherheitswachebeamten ausschließlich Verwaltungsbedienstete eingesetzt werden (jährliches Einsparungspotenzial rd 488 000 EUR).

(4) Der Dauerdienst der Sicherheitswache sollte ersatzlos aufgelöst werden (jährliches Einsparungspotenzial rd 2,1 Mill EUR).

(5) Die Verhandlungen zur Errichtung eines Kontrollplatzes auf der Wiener Außenring Schnellstraße SI sollten intensiviert werden.

Dienstzeitsysteme

Kurzfassung

Die Rechtsgrundlagen für die Dienstzeitregelung gingen bis auf das Jahr 1973 zurück. In Einzelbereichen bestanden Divergenzen zwischen Bezug nehmenden Gesetzen, Verordnungen und Erlässen.

Dienstzeitsysteme und Stellenplan (Anzahl der Bediensteten je Dienststelle) sollten aufeinander abgestimmt sein; die Stellenpläne wurden jedoch insbesondere aus budgetären Gründen reduziert, so dass die Funktionalität der Dienstpläne nur durch Mehrdienstleistungen aufrecht erhalten werden konnte.

Die Dienstpläne sahen vielfach ein Überschreiten der Höchstgrenzen der Dienstzeit vor.

Kenndaten zu den Dienstzeitsystemen im Bereich des BMI	
	Anzahl
Mitarbeiter*	30 288
davon	
in der Sicherheitsverwaltung	3 664
im Kriminaldienst	2 299
im Sicherheitswachdienst	9 843
im Gendarmeriedienst	14 482
* zum 1. Jänner 2003	

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2002 die Gebarung des BMI in Bezug auf seine Dienstzeitsysteme. Zu dem im Juni 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im Oktober 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2004.

Rechtsgrundlagen

- 2.1 Bei der Polizei und der Gendarmerie waren unterschiedliche Dienstzeitregelungen in Geltung, deren Rechtsgrundlagen bis auf das Jahr 1973 zurückgingen. Richtlinien der EU, zB über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, erforderten eine Neugestaltung dieser Rechtsvorschriften. In Einzelbereichen bestanden jedoch Divergenzen zwischen Verordnung und Gesetz bzw zwischen Erlassen und Verordnung.
- 2.2 Der RH empfahl, die Rechtsgrundlagen für die Dienstzeitregelung gesetzeskonform zu harmonisieren.
- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die notwendige Harmonisierung der Vorschriften im Rahmen der Umsetzung der Zusammenlegung der Wachkörper Polizei und Gendarmerie geplant.*

Arten der Dienstzeitsysteme

- 3.1 Zur Bewältigung der Aufgaben der Exekutive bestanden im Bereich des BMI unterschiedliche Dienstzeitsysteme.
 - Im Bereich der Sicherheitsverwaltung war grundsätzlich ein Normaldienst (acht Stunden an Arbeitstagen) vorgesehen.
 - Bei den Wachkörpern der Sicherheitswache und dem Kriminalbeamtenkorps war ein Schicht- und Wechseldienst vorgesehen, der in Form von Vier-, Fünf- oder Sechs-Gruppendienst(-tagen) erbracht wurde.
 - Die Bundesgendarmerie leistete ihren Dienst vorwiegend nach Dienstplan (Neufestlegung für jeden Monat).
- 3.2 Das BMI konnte keine Unterlagen vorlegen, aus denen hervorging, nach welchen Kriterien die Dienstzeitsysteme festgelegt worden waren.
- 3.3 *Laut Mitteilung des BMI seit geplant, für den künftigen gemeinsamen Wachkörper Polizei und Gendarmerie ein einheitliches flexibles Basissystem auszuarbeiten.*



Dienstzeitsysteme

Dienstzeitsysteme
und Stellenplan

4.1 (1) Für die Mehrgruppen-Dienstzeitsysteme war eine bestimmte Personalmindeststärke erforderlich. Dienstzeitsystem und Stellenplan waren daher aufeinander abzustimmen. Die Stellenpläne wurden jedoch ohne Rücksicht auf die Dienstpläne, insbesondere aus budgetären Gründen reduziert, so dass die Funktionalität der Dienstpläne nur durch Mehrdienstleistungen aufrecht erhalten werden konnte.

Die Unausgewogenheit von Dienstplan und Personalstärke wurde zudem durch Dienstzuteilungen zu anderen Dienststellen verschärft. So waren zB mit Stichtag 25. Juni 2002 69 Beamte aus Niederösterreich anderen, außerhalb von Niederösterreich liegenden Dienststellen, zugeteilt.

(2) Die Anzahl der Planstellen für den Exekutivbereich verringerte sich von 1995 bis 2002 folgendermaßen:

	Sicherheitswachebeamte	Kriminalbeamte	Gendarmeriebeamte
1995	10 903	2 639	14 577
2002	10 017	2 433	13 351
Verringerung	886	206	1 226

Es wurden somit bei der Polizei 1 092 und bei der Gendarmerie 1 226 Planstellen bzw jeweils 8 % eingespart. Außerdem waren im Jahr 2002 bei der Polizei 218 Karenzierungen sowie 102 Teilzeitbeschäftigte und bei der Gendarmerie 100 Karenzierungen sowie 128 Teilzeitbeschäftigte zu berücksichtigen.

4.2 Der RH regte an, die erforderliche Personalstärke für die einzelnen Dienststellen und Dienstzeitsysteme festzulegen. Bei Unterschreiten der Mindestpersonalstärke (zB wegen Personaleinsparungen) wäre auf ein Dienstzeitsystem mit geringerem Personalbedarf zu wechseln, zB vom Sechs- auf den Fünf-Gruppendienst.

4.3 Laut Stellungnahme des BMI beabsichtige es, mit einem neuen Dienstzeitsystem von starren Gruppensystemen abzugehen und den Personaleinsatz nur mehr aufgrund des Aufgabenumfangs festzulegen.

Beispiele der Dienstplangestaltung

Kriminalpolizei

5.1 Die Dienstpläne im Kriminaldienstbereich waren sehr unterschiedlich; so bestanden bei der Kriminalpolizei der Bundespolizeidirektion Wien bis zu 19 unterschiedliche Dienstpläne. Manche wurden nur für drei oder vier Beamte angeordnet. Bei der Bundespolizeidirektion Wien war das Vier-Gruppensystem, bei der Bundespolizeidirektion Wiener Neustadt hingegen das Fünf-Gruppensystem eingeführt.

Zur Entlastung der Kriminalbeamten wurde bei den Bundespolizeidirektionen die Bearbeitung bestimmter Kriminalfälle in unterschiedlichem Ausmaß der Sicherheitswache übertragen.

Bei manchen Dienststellen sahen die Dienstpläne ohne erkennbare Notwendigkeit Überstunden vor. Beim Kriminalpolizeilichen Beratungsdienst der Bundespolizeidirektion Wien stimmten die Öffnungszeiten nicht mit dem Dienstplan überein, so dass regelmäßig Überstunden anfielen.

5.2 Der RH regte an, die verschiedenen Dienstzeitsysteme in Bezug auf Kriminalitätsentwicklung und Aufklärungsquoten zu untersuchen. Weiters empfahl er, die Dienstpläne auf vermeidbare Überstunden hin zu prüfen.

5.3 *Laut Mitteilung des BMI würden bei der Zusammenführung der Wachkörper und der damit verbundenen Neustrukturierung des Kriminaldienstes sowohl die Dienstzeiten als auch die Öffnungszeiten des Kriminalpolizeilichen Beratungsdienstes neu überdacht werden.*

Datenstation der Sicherheitsdirektion Oberösterreich

6.1 Bei der Datenstation der Sicherheitsdirektion Oberösterreich war nach dem Dienstplan grundsätzlich an zwei Tagen in der Woche ein zwölfständiger und an zwei Tagen ein achtständiger Dienst vorgesehen. Jeder fünfte Tag war dienstfrei. Zusätzlich war ein zwölfständiger Journaldienst eingerichtet, der im Anschluss an einen Zwölf-Stunden-Dienst zu leisten war. Somit fielen regelmäßig 24-Stunden-Dienste bei nachfolgender Dienstfreistellung an.



Diese waren zum Abbau der außerordentlich hohen Aktenrückstände (mit Stichtag 1. September 2002 rd 17 000 Akten) vorgegeben. Die Rückstände waren unter anderem auf ein Erkenntnis des Verfassungsgesichtshofes zurückzuführen, das die Verpflichtung zur Löschung von Speicherungen im Kriminalpolizeilichen Aktenindex, zB bei Einstellung eines Strafverfahrens, beinhaltete. Trotz der hohen Bearbeitungsrückstände waren die Dateneingaben vor allem während der Überstunden und Journaldienste eher gering.

- 6.2** Der RH erachtete den Dienstplan der Datenstation für unzumutbar. Die 24-Stunden-Dienste an den Bildschirmeingabegeräten standen nicht nur im Widerspruch zu den höchstzulässigen Grenzen der Dienstzeit, sondern waren auch wegen der gesundheitlichen Belastung nicht geeignet, hohe Arbeitsleistungen zuzulassen. Er empfahl, grundsätzlich achtstündige Dienstreisen anzustreben.
- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei der Empfehlung des RH insoweit Rechnung getragen worden, als zur Steigerung der Effizienz und Effektivität vorerst probeweise ein neues Dienstzeitsystem, das in erster Linie achtstündige Dienste vorsieht, eingeführt worden war.*

Diensterbringung

Jahresarbeitszeitmodell

- 7.1** Das BMI regelte mit einem 2002 in Kraft gesetzten Jahresarbeitszeitmodell die generelle Einführung der Gleitzeit für den Normaldienstplan, die Planung der automationsunterstützten Erfassung der Dienstzeit sowie die Ausgleichsmöglichkeiten von Mehrdienstleistungen. Ein grundsätzlich neues Dienstzeitsystem wurde mit dem Jahresarbeitszeitmodell nicht eingeführt.

- 7.2** Der RH empfahl eine umfassende Neuordnung der Dienstzeit.

Höchstgrenzen der Dienstzeit

- 8.1** Die Höchstgrenzen der Dienstzeit waren von der EU-Richtlinie 93/104/EG vorgegeben und im § 48a des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 festgelegt. Demnach sollte die Tagesdienstzeit 13 Stunden nicht überschreiten und die Wochendienstzeit innerhalb eines Durchrechnungszeitraums von 17 Wochen nicht mehr als 48 Stunden betragen. Die Dienstpläne sahen jedoch vielfach eine Überschreitung dieser Höchstgrenzen vor.

Diensterbringung

Nach den Ausnahmebestimmungen des § 48f des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 sind die gesetzlichen Bestimmungen über die Höchstgrenzen der Dienstzeit unter anderem auch im öffentlichen Sicherheitsdienst „insoweit nicht anzuwenden, als die Besonderheiten dieser Tätigkeiten einer Anwendung dieser Bestimmungen zwingend entgegenstehen“.

8.2 Der RH regte an, die Höchstgrenzen der Dienstzeit grundsätzlich einzuhalten und die Ausnahmebestimmungen nur in zwingenden Anlässen anzuwenden.

8.3 *Laut Mitteilung des BMI erforderten die Eigenart des Dienstes sowie soziale Erwägungen (zB Anreisen zum Grenzdienst weit über 100 km) in manchen Fällen ein Überschreiten der im Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 definierten Höchstgrenzen.*

Die Schlussfolgerung, dass die Ausnahmeregelungen nur für zwingende Anlässe gelten, sei jedoch nicht unbedingt geboten. Die Erläuterungen zur Dienstrechts-Novelle 1997 ließen erkennen, dass eine Überschreitung dann gerechtfertigt sei, wenn der Bedienstete zur Erfüllung seiner Aufgaben das Zeitlimit „unbedingt“ überschreiten muss. Das BMI räumte jedoch ein, dass der dem Dienstgeber obliegenden Fürsorgepflicht mehr Gewicht zukommen sollte.

Außendienst der Exekutive

9.1 Die Personaleinsparungen bei der Exekutive führten auch bei gleich bleibender Außendienstverpflichtung zu einer geringeren Außendienstpräsenz. So betrug die Personalreduktion im Außendienst bei der Bundespolizeidirektion Linz von Jänner bis November 2002 rd 5 % (621 bzw 589 Mitarbeiter).

Außerdem wurden zahlreiche Aufgaben, die im Wachzimmer zu erledigen waren, wie zB Einvernahmen oder die Aktenbearbeitung von Kriminalfällen, dem Außendienst zugerechnet. Nachvollziehbare Unterlagen über die tatsächliche Außendienstpräsenz der Exekutive lagen nicht vor.

Bei einem unangemeldeten Besuch in einem Linzer Wachzimmer zur Nachtzeit stellte der RH fest, dass die Eintragungen im Dienstplan über den Außendienst mit dem tatsächlich geleisteten Außendienst nicht übereinstimmten. Auch aus dem Wachzimmerrapport (täglicher Auftrag und Nachweis über die Tätigkeit) war zu ersehen, dass die Außendienstverpflichtung nicht in vollem Umfang geleistet wurde.

9.2 Der RH bemängelte die ungenügenden Aufzeichnungen über den Außendienst und wies darauf hin, dass eine Personalreduktion bei der Exekutive auch bei pflichtgemäßer Aufgabenerfüllung zu einer Verminderung des Sicherheitsniveaus führen kann. Er empfahl, verstärkt auf die Einhaltung der Außendiensttätigkeit zu achten.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde eine möglichst hohe Außendienstleistung angestrebt. Für die Einhaltung des mindestens 66 %igen Außendienstanteils jedes einzelnen Bediensteten sei der unmittelbare Vorgesetzte verantwortlich. Unter dem „unmittelbaren Exekutivdienst“ sei auch die Einvernahme von Tatverdächtigen am Gendarmerieposten bzw. Wachzimmer zu subsumieren.*

9.4 Der RH sah Dienstverrichtungen am Gendarmerieposten bzw. Wachzimmer – zu welchem Zweck auch immer – nicht als Außendienst an.

Bezugsberechnung

10.1 Die Berechnung der Bezüge der Sicherheitsorgane basiert auf einer Vielzahl von Rechtsnormen. Für Exekutivbeamte sind zB eine Wachdienstzulage, eine Gefahrenzulage sowie eine Vergütung für Erschwernisse und Aufwendungen des Exekutivdienstes im Nachtdienst gesetzlich festgelegt.

10.2 Der RH empfahl, im Interesse einer Vereinfachung der Bezugsberechnung eine Straffung des Besoldungssystems anzustreben.

10.3 *Laut Mitteilung des BMI sei die Straffung des Zulagenwesens ohnedies eine Intention des BMI, die legislative Federführung liege jedoch beim BKA. Eine Neuregelung werde im Zusammenhang mit dem Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 angestrebt.*

Einsparungsziele

11.1 Als Einsparungsziel setzte das BMI eine Senkung des Mehrdienstleistungsaufkommens auf ein Niveau von 20 % unter dem Erfolg des Jahres 1999 fest, der mit rd 214 Mill EUR ausgewiesen wurde. Dieses Einsparungsziel konnte nicht erreicht werden. Weiters wurden die durch Freizeitausgleich abgegoltenen Mehrdienstleistungen nicht erfasst.

11.2 Der RH befand, dass Einsparungsvorgaben lediglich finanzieller Natur durch die vermehrte Inanspruchnahme von Freizeitausgleich, insbesondere im Verhältnis von 1 : 1,5, unterlaufen werden können; die damit verbundene Reduzierung von Dienststunden kann die Aufgabenerfüllung behindern.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist nach Ansicht des RH zu beachten, dass überhöhte Einsparungen bei der Exekutive zu einer Senkung des Sicherheitsniveaus führen können; dessen Folgen, wie zB höhere Kriminalitätskosten, müssten letztlich von Dritten (private Haushalte, Versicherungen usw) getragen werden.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden derzeit entsprechende Controlling-Strukturen hinsichtlich der Einsparungsziele aufgebaut.*

Sonstige Feststellungen

12 Sonstige Feststellungen des RH betrafen unter anderem

- den Rückgang von Überstunden beim Mobilen Einsatzkommando in Wien nach Einführung eines neuen Dienstplans,
- die so genannte Hotelkontrolle,
- die Ruhepausen im Exekutivdienst,
- die Nebentätigkeiten,
- die Akontierung von Überstunden,
- die Bemessung der Journaldienstzulage,
- die Zeitgutschriften für Nachtdienste sowie
- die Zeiterfassung.



Dienstzeitsysteme

Schluss- bemerkungen

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Rechtsgrundlagen für die Dienstzeitregelung sollten gesetzeskonform harmonisiert werden.

(2) Die Dienstpläne sollten auf vermeidbare Überstunden hin geprüft werden.

(3) Die Höchstgrenzen der Dienstzeit wären einzuhalten; die im Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 vorgesehenen Ausnahmebestimmungen wären nur in zwingenden Fällen anzuwenden.

(4) Auf die Einhaltung der Außendiensttätigkeit wäre verstärkt zu achten.

(5) Es sollte eine Straffung des Besoldungssystems im Interesse einer Vereinfachung der Gehaltsverrechnung angestrebt werden.

(6) Die Dienstzeit sollte umfassend neu geregelt werden.





Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

Justizwachschule

Kurzfassung

Die Justizwachschule war aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen ihr und dem BMJ „ein verlängerter Arm des BMJ“, der wirtschaftlich der Justizanstalt Wien–Josefstadt eingegliedert war. Eine laufende Anpassung der Lehrpläne und eine Abgrenzung zwischen den Grundausbildungslehrgängen sind nicht vorgenommen worden.

Die Justizwachschule verfügte im Gegensatz zu dem für die Fortbildung zuständigen Fortbildungszentrum Strafvollzug über kein eigenes Budget. Überdies fehlten Anforderungsprofile, Ausbildungsstrategien und Personalentwicklungskonzepte.

Kenndaten der Justizwachschule	
Rechtsgrundlagen	Dienstzweigeverordnung für Wachebeamte im Bundesdienst, BGBl Nr 260/1954; Prüfungsvorschriften, Amtsblatt der österreichischen Justizverwaltung Nr 20–22/1956, BGBl Nr 334/1965; Verordnung über die Grundausbildung für die Verwendungsgruppe A in den Justizanstalten und in der Bewährungshilfe, BGBl Nr 628/1982
Aufgaben	Grundausbildung der Justizwachebeamten der Verwendungsgruppen E2c/E2b, E2a, E1 und A*
Standort	ist Wien mit den Außenstellen Justizanstalt Wien–Josefstadt, Stein, Linz und Graz–Karlau
* Erläuterung der Verwendungsgruppen: E2c–Beamte in der Grundausbildung für den Exekutivdienst, E2b–eingeteilte Beamte, E2a–dienstführende Beamte, E1–leitende Beamte, A–Höherer Dienst	

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2002 die Gebarung des BMJ in Bezug auf die Justizwachschule. Zu den im April 2003 übermittelten Prüfungsmitteilungen gab das BMJ im Juli 2003 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im Oktober 2003 seine Gegenäußerung.

Rechtsgrundlagen

- 2.1** Die wesentlichen Rechtsgrundlagen für die Justizwachschule stellten die verschiedenen Prüfungsvorschriften aus dem Jahr 1956 für den Justizwachdienst dar. Die 1947 errichtete Justizwachschule verfügte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung über kein eigenes Statut, das ihre organisatorische Stellung, die Aufgaben und den Schulbetrieb regelte.
- 2.2** Der RH empfahl, ein eigenes Statut nach dem Vorbild der Justizschulen sowie zeitgemäße Prüfungsverordnungen zu erlassen.
- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Ausarbeitung eines Statuts nach Abschluss der Ausbildungsreform in Angriff zu nehmen sein. Weiters würden die Ausbildungsvorschriften neu gestaltet werden.*

Organisation

- 3.1** Seit dem 1. Jänner 2002 unterstand die Justizwachschule organisatorisch zwei Abteilungen des BMJ (Fachaufsicht) und dem Oberlandesgericht Wien (Dienstbehörde erster Instanz).
- 3.2** Die Ablauforganisation war insbesondere im Bereich des Aufnahmeverfahrens in den Justizwachdienst und der Zulassung zu den Grundausbildungslehrgängen – unter anderem wegen der Vielzahl der befassten Stellen – verbesserungsbedürftig. Der RH regte an, eine Neustrukturierung der Ablauforganisation zwischen BMJ, Oberlandesgericht Wien und Justizwachschule vorzunehmen.
- 3.3** *Das BMJ sagte zu, die Ablauforganisation weiter zu optimieren.*

Aufgaben

- 4.1** Die Justizwachschule war für die Grundausbildung betreffend die Verwendungsgruppen E2c/E2b, E2a, E1 und A zuständig. Darüber hinaus veranstaltete sie auch weiterführende Spezialkurse, wie beispielsweise solche für die Freizeitbetreuung der Insassen von Justizanstalten durch Justizwachebeamte. Die berufsbegleitende Fortbildung wurde vom Fortbildungszentrum Strafvollzug angeboten.
- 4.2** Der RH empfahl, die Aus- und Fortbildung für die im Strafvollzug tätigen Bediensteten in einer Organisationseinheit unter einheitlicher Leitung zusammenzuführen. Als organisatorischer Rahmen böte sich das bestehende Fortbildungszentrum Strafvollzug, welches außerdem über ein eigenes Budget verfügte, an. Damit könnte unter anderem die Planstelle E1/9 des Leiters der Justizwachschule eingespart werden.

- 4.3** *Laut Mitteilung des BMJ werde die Bereinigung der Zuständigkeitsverteilung für die Aus- und Fortbildung im BMJ gleichzeitig mit der Neuorganisation der Bildungseinrichtungen angestrebt.*

Gebahrung

- 5.1** Die Justizwachschule war als Ausgaben-Einnahmenstelle, welche die Gebahrung der Organisationseinheit abbildet, eingerichtet. Die Justizanstalt Wien-Josefstadt budgetierte und verrechnete den Sachaufwand für die Justizwachschule, die über kein eigenes Budget verfügte. Aus der Ausgaben-Einnahmenstelle konnten keine jederzeit abrufbaren aktuellen Budget- und Verrechnungsdaten erhoben werden.

Das Oberlandesgericht Wien trug für die Justizwachschule den Personalaufwand einschließlich des Aufwands für Überstunden, die im Rahmen von Inspektionsdiensten der Justizwachebeamten der Justizwachschule bei Justizanstalten geleistet wurden.

- 5.2** Der RH empfahl, im Zuge der Neustrukturierung des Bereiches Aus- und Fortbildung diese Organisationseinheit als Finanzstelle (vormals Ausgaben-Einnahmenstelle) in der SAP R/3-Haushaltsverrechnung einzurichten.

Vergütungen für Tätigkeiten, die nicht zum Aufgabenbereich der Justizwachschule zählen, wären zulasten jener Justizanstalten zu verrechnen, bei denen die Inspektionsdienste der Justizwachebeamten der Justizwachschule geleistet werden.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei für die Justizwachschule eine Ausgaben-Einnahmenstelle bzw. Finanzstelle eingerichtet; die aktuellen Verrechnungsdaten stünden jederzeit zur Verfügung. Dienstleistungen würden bereits bei jenen Dienststellen verrechnet werden, wo sie angefallen wären.*

- 5.4** Der RH entgegnete, dass weder die von der Justizanstalt Wien-Josefstadt für die Justizwachschule geführte Ausgaben-Einnahmenstelle noch die in der SAP R/3-Haushaltsverrechnung eingerichtete Finanzstelle die entsprechenden jederzeit abrufbaren aktuellen Budget- und Verrechnungsdaten lieferten.

Personal

- 6.1** Der Leiter der Justizwachschule sowie fünf Justizwachebeamte der Verwendungsgruppe E2a waren gemäß den Arbeitsplatzbeschreibungen für die Verwaltung der Schule zuständig. Darüber hinaus waren sie auch als Vortragende tätig. Die Arbeitsplatzbeschreibungen einiger dieser Mitarbeiter enthielten neben den administrativen Tätigkeiten auch Vortragstätigkeiten.
- 6.2** Der RH empfahl, die administrativen Aufgaben an Bedienstete des Allgemeinen Verwaltungsdienstes zu übertragen und die Anzahl der Mitarbeiter des Justizwachdienstes auf das für die Aufgaben in der Justizwachschule erforderliche Maß zu reduzieren. Der Ersatz eines dienstführenden Beamten (Verwendungsgruppe E2a) durch einen Bediensteten des Allgemeinen Verwaltungsdienstes brächte eine jährliche Einsparung von rd 21 200 EUR mit sich.
- 6.3** *Laut Mitteilung des BMJ sei es grundsätzlich zweckmäßig, bei einer für den Exekutivdienst tätigen Ausbildungsorganisation Exekutivbedienstete einzusetzen. Im Zuge der Neuorganisation werde auch die Frage der vermehrten Verwendung von Bediensteten des Allgemeinen Verwaltungsdienstes in diesem Bereich zu prüfen sein. Die Arbeitsplatzbeschreibungen würden bereits überprüft.*
- 7.1** Die Vortragstätigkeit wurde unabhängig davon, ob sie in der Arbeitsplatzbeschreibung vorgesehen war, generell als Nebentätigkeit vergütet.
- 7.2** Der RH empfahl, die Vortragstätigkeit als Haupt- oder Nebentätigkeit festzulegen. Ergänzend wären Maßnahmen zu setzen, um Vortragstätigkeiten, die in Arbeitsplatzbeschreibungen enthalten sind, nicht als Nebentätigkeit zusätzlich zu vergüten.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde der vom RH aufgezeigten Problematik erhöhtes Augenmerk beigemessen werden.*

Lehrgänge

Dienstverträge

- 8.1 Die Dienstverträge der Lehrgangsteilnehmer für die Grundausbildung der Verwendungsgruppe E2c/E2b waren für die Dauer eines Jahres befristet, obwohl die Grundausbildung 15 Monate dauerte. Die Dienstprüfung konnte bis zum Ende des dritten Dienstjahres abgelegt werden.
- 8.2 Der RH empfahl, die Dienstverträge über die Dauer der Grundausbildung hinaus zu befristen, damit auch ein ausreichender Zeitraum für die Beurteilung der angehenden Justizwachebeamten zur Verfügung steht. In diesem Zeitraum sollte auch die Dienstprüfung abgelegt werden.
- 8.3 *Laut Mitteilung des BMJ werde die Dauer der Grundausbildung auf ein Jahr reduziert werden, so dass kein Anlass bestünde, die Praxis der auf ein Jahr befristeten Dienstverträge zu verändern.*
- 8.4 Der RH wies darauf hin, dass durch die Verkürzung der Grundausbildung die Problematik des seiner Ansicht nach unzureichenden Beurteilungszeitraums bestehen bleibe.

Lehrstoffverteilung und Lehrinhalte

- 9.1 Der Lehrstoff der beiden Lehrgänge für die Verwendungsgruppen E2c/E2b sowie E2a wurde jeweils in einem Vorbereitungs- und einem Prüfungsteil vorgetragen, wobei die Lehrinhalte in den Teilblöcken sowie auch in den Lehrgängen kaum Unterschiede aufwiesen. Im Jahr 2001 wurde im Prüfungsteil der Lehrgänge ein IT-Unterricht im Ausmaß von 15 Stunden eingeführt. Die IT stand bereits seit 1988 im Strafvollzug im Einsatz und stellte einen wesentlichen Bestandteil der Arbeitsabläufe in den Justizanstalten dar.
- 9.2 Der RH regte an, die Lehrstoffverteilung zwischen den Lehrgängen bedarfsgerecht vorzunehmen. Dabei wäre der Lehrstoff auf das für eine Grundausbildung erforderliche Ausmaß zu überprüfen und entsprechend auf die Teilblöcke aufzuteilen. Weiters empfahl der RH, bereits im Vorbereitungsteil einen IT-Unterricht anzubieten und diesen praxisorientiert zu gestalten.
- 9.3 *Das BMJ sagte zu, die Verbesserung der Zweckmäßigkeit und die Treffsicherheit der Ausbildung bei den derzeit stattfindenden Reformen wahrzunehmen.*

Ausblick

- 10.1** Für den Justizwachdienst fehlten Anforderungsprofile, Ausbildungsstrategien sowie Personalentwicklungskonzepte. Weder der Leiter der Justizwachschole noch das BMJ werteten die aufgrund internationaler Kontakte vorhandenen Unterlagen aus, um Informationen und Hilfestellungen für eigene Reformvorhaben zu gewinnen.
- 10.2** Der RH empfahl, die vorhandenen Unterlagen als Hilfestellung für Reformvorhaben heranzuziehen.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde der Leiter der Justizwachschole verpflichtet werden, aussagekräftige Dokumentationen vorzulegen.*

**Sonstige
Feststellungen**

- 11** Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Schießausbildung, die Raumressourcen der Schießstätten und deren Auslastung, das Schießen in den Außenstellen der Justizwachschole sowie die Zulassungsverfahren zu den Grundausbildungslehrgängen der Verwendungsgruppen E2c, E2a und E1.

**Schluss-
bemerkungen**

- 12** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Für die Justizwachschole wären ein eigenes Statut nach dem Vorbild der Justizschulen sowie zeitgemäße Prüfungsverordnungen zu erlassen.
- (2) Die Angelegenheiten der Aus- und Fortbildung für die im Strafvollzug tätigen Bediensteten sollten in einer Organisationseinheit unter einheitlicher Leitung zusammengeführt werden.
- (3) Die administrativen Aufgaben sollten an Bedienstete des Allgemeinen Verwaltungsdienstes übertragen werden.
- (4) In den Arbeitsplatzbeschreibungen enthaltene Vortragstätigkeiten sollten nicht als Nebentätigkeit vergütet werden.
- (5) Der Lehrstoff in den Lehrgängen wäre auf das für eine Grundausbildung erforderliche Ausmaß zu überprüfen.



**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs

Kurzfassung

Die Entscheidung, das Schloss Waidhofen an der Ybbs zu verkaufen, bewertete der RH als zweckmäßig. Vor dem Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs wurde jedoch keine öffentliche Interessenten-suche durchgeführt, obwohl dadurch mit großer Wahrscheinlichkeit ein höherer Verkaufspreis zu erzielen gewesen wäre.

Durch die Standortverlegung der im Schloss untergebrachten Forst-fachschule konnten für den Bund Kosten von rd 238 000 EUR jährlich eingespart werden.

Kenndaten zum Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs	
Eigentümer	seit 1945 Republik Österreich, ab 2002 Stadt Waidhofen an der Ybbs
Schätzwert laut Gutachten der Stadt Waidhofen an der Ybbs	1,50 Mill EUR*
Schätzwert laut Gutachten des BMF	1,76 Mill EUR*
Schätzwert laut Gutachten des BMF mit berücksichtigter Umwidmung des Schlosses	2,20 Mill EUR*
Verkaufspreis	1,62 Mill EUR*
jährliche Kosteneinsparung durch die Standortverlegung der Forstfachschule	0,24 Mill EUR
* ohne Grunderwerbsteuer und sonstige Nebenkosten	

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1
- Der RH überprüfte im April 2003 die Gebarung des BMLFUW hinsichtlich des Verkaufs des Schlosses Waidhofen an der Ybbs. Zu dem im Juli 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMLFUW im August 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2003.

**Standortverlegung
der Forstfachschule**

- 2.1** Das Schloss Waidhofen an der Ybbs stand seit dem Jahr 1945 im Eigentum der Republik Österreich. Im Jahr 1948 wurde es für eine Forstfachschule mit Internat umgebaut. Im Juni 2000 entschloss sich das BMLFUW, die von 30 bis 35 Schülern besuchte Schule an einen anderen Standort zu verlegen.

Aufgrund des Bundesimmobiliengesetzes 2000 wäre das Schloss ins Eigentum der Bundesimmobiliengesellschaft mbH übertragen worden; als Folge davon hätte das BMLFUW dafür Miete an die Bundesimmobiliengesellschaft mbH bezahlen müssen. Da das BMLFUW diese Belastung bis zur Übersiedlung der Schule vermeiden wollte, wurde das Schloss im Dezember 2000 in die Verwaltung des BMLFUW übertragen. In der Folge wurde die Schule an einen anderen Standort in der Stadt Waidhofen an der Ybbs übersiedelt.

Das an das Schloss angebaute Werkstättegebäude wurde von der Stadt Waidhofen an der Ybbs rückgemietet. Durch die Verlegung der Schule konnten für den Bund Kosten von rd 238 000 EUR jährlich (Entfall des Internatsbetriebes ua) eingespart werden.

- 2.2** Der RH bewertete die Entscheidung über die Standortverlegung der Schule als wirtschaftlich zweckmäßig, weil das Schloss für die geringe Schüleranzahl zu groß war und im Betrieb wesentlich teurer kam als der neue Standort.

**Verkauf des
Schlosses**

- 3.1** Im August 2000 ließ die Stadt Waidhofen an der Ybbs das Schloss von einem gerichtlich beeideten Sachverständigen schätzen. Der Sachverständige schätzte den Wert des Schlosses auf rd 1,50 Mill EUR. Die Stadt legte auf Basis dieses Gutachtens ein Kaufangebot an das BMLFUW. Bereits vor dem Einlangen dieses Angebots ließ das BMF, das zu diesem Zeitpunkt vom BMLFUW über die Verkaufsabsichten informiert worden war, das Schloss ebenfalls von einem Sachverständigen schätzen. Dieses Gutachten ergab einen Verkehrswert von 1,76 Mill EUR.

Der Sachverständige wies darauf hin, dass bei einer allfälligen Umwidmung durch die Gemeinde ein 25 %iger Aufschlag auf den Verkehrswert geltend zu machen sei. Weiters merkte er an, „dass bei der gegenständlichen Schlossanlage zum reinen materiellen Wert ein nicht zu quantifizierender ideeller Wert hinzu komme, weshalb der Veräußerung jedenfalls eine breit gestreute Interessentensuche vorangehen sollte“.



Verkauf des Schlosses



Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs

Im August 2001 fand im BMF eine Besprechung statt, in welcher die Vertreter der Stadt Waidhofen an der Ybbs darauf hinwiesen, dass der Verkauf des Schlosses an private Investoren nicht im öffentlichen Interesse läge, ohne dieses näher auszuführen. Die Idee einer breit angelegten Interessentensuche wurde nicht mehr aufgegriffen. Im Oktober 2001 ermächtigte das BMF das BMLFUW, das Schloss an die Stadt Waidhofen an der Ybbs zu verkaufen.

Im September 2002 einigten sich die Vertreter des BMLFUW und der Stadt auf einen Kaufpreis von 1,62 Mill EUR. Dies war im Wesentlichen der vom Gutachter des BMF geschätzte Kaufpreis abzüglich eines Betrags dafür, dass sich die Stadt verpflichtete, zwei früher im Schloss tätige Bedienstete des BMLFUW zu übernehmen.

- 3.2** Die Entscheidung, das Schloss Waidhofen an der Ybbs zu verkaufen, bewertete der RH als zweckmäßig. Er beanstandete aber den Verzicht auf eine öffentliche Interessentensuche, obwohl dies im Bewertungsgutachten des BMF empfohlen worden war. Nach den Erfahrungen des RH wäre bei einer breiten Interessentensuche mit großer Wahrscheinlichkeit ein höherer Verkaufspreis zu erzielen gewesen. Im Übrigen ist nach Ansicht des RH ein öffentliches Interesse nicht schon dann anzunehmen, wenn eine Gebietskörperschaft, aus welchen Gründen auch immer, eine bestimmte Immobilie erwerben will.
- 3.3** *Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme auf die Widmung des Schlosses als Schulstandort hin. Da sohin der Interessentenkreis stark eingeschränkt gewesen wäre, sei auf eine öffentliche Interessentensuche verzichtet worden. Mit dieser Vorgangsweise wäre auch das BMF einverstanden gewesen. Zum Hinweis des RH, dass ein öffentliches Interesse nicht schon dann gegeben ist, wenn eine Gebietskörperschaft Kaufinteresse zeigt, meinte das BMLFUW, dass es auch im Interesse der Republik gelegen wäre, dass das Schloss weiterhin öffentlich nutzbar bleibt.*
- 3.4** Der RH entgegnete, dass auch die Widmung des Schlosses als Schulstandort eine öffentliche Interessentensuche nicht ausgeschlossen hätte. Daran könne auch eine Zustimmung des BMF nichts ändern. Auch konnte das BMLFUW nicht näher begründen, warum es im Interesse der Republik liegen sollte, dass das Schloss weiterhin öffentlich nutzbar bleibt.

**Schlussbemerkung**

- 4 Zusammenfassend empfahl der RH, Immobilien nur an einen aus einer öffentlichen Interessentensuche hervorgegangenen Bestbieter zu verkaufen.



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

**Umsetzung der Verwaltungsreform im Bundes-
ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie**

Kurzfassung

Das BMVIT legte mit Wirkung von Mitte September 2002 auf der Grundlage einer Aufgabenkritik eine neue Aufbauorganisation fest. Die getroffenen Maßnahmen führten zu einer schlankeren Verwaltungs- und Führungsstruktur.

Das BMVIT schätzte das jährliche Einsparungspotenzial durch Reduzierung von operativen Aufgaben auf rd 3,6 bis 5,1 Mill EUR.

Für den Bereich Supportprozesse ergab sich ein weiteres jährliches Einsparungspotenzial von rd 2,2 Mill EUR.

Kenndaten des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie			
Rechtsgrundlage	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl Nr 76 idgF		
Aufgaben	Infrastrukturangelegenheiten – Verkehrsträger Straße, Schiene, Luft, Wasser, Post und Telekom, Forschungs- und Technologieförderung		
Personalausgaben*	2001	2002	
		in Mill EUR	
	53,79	53,09	
* für Zentralleitung, Schifffahrtspolizei, Bundesamt Forschungs- und Prüfzentrum Arsenal, Wasserstraßendirektion, Amt der Wasserstraßendirektion, Bundesprüfanstalt für Kraftfahrzeuge und Österreichisches Patentamt			

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1
- Der RH überprüfte von April bis Juni 2001 und von November bis Dezember 2002 Teilgebiete der Gebarung des BMVIT. Prüfungsschwerpunkt war die Umsetzung der Verwaltungsreform. Zu dem im April 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMVIT im August 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Oktober 2003.



Rechtsgrundlagen

2 Wesentliche Rechtsgrundlagen für Organisationsmaßnahmen, Änderungen der Geschäftseinteilung, die Neuordnung der behördlichen Aufgaben und ein modernes Personalmanagement sind das Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, das Deregulierungsgesetz-Öffentlicher Dienst 2002, das Bundesministeriengesetz 1986 idGF, das Bundes-Personalvertretungsgesetz idGF sowie das Bundesbediensteten-Sozialplangesetz.

Personalmanagement

3.1 In den Geschäftseinteilungen des BMVIT war der Bereich Personalentwicklung zwar enthalten, wurde aber längere Zeit nicht vollzogen. Ende 2002 wurden schließlich die Bereiche Personalmanagement, -controlling sowie -entwicklung in einer eigenen Organisationseinheit zusammengefasst und mit der Umsetzung des Verwaltungsreformprojekts begonnen.

3.2 Der RH empfahl, ein umfassendes Personalentwicklungskonzept zu erstellen und umzusetzen. Darin sollten insbesondere Maßnahmen für die Personalplanung sowie die Aufnahme, Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter enthalten sein.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei der Grundstein zu einem Personalentwicklungskonzept im Frühjahr 2003 bereits vorgelegen. Die weitere Bearbeitung erfolge durch eine eigens eingesetzte Arbeitsgruppe.*

Organisations- und Strukturuntersuchung

4.1 Das damalige Bundesministerium für Wissenschaft, Verkehr und Kunst beauftragte Ende 1996 ein Schweizer Consulting-Unternehmen mit einem umfangreichen Organisations- und Strukturuntersuchungsprojekt für ausgewählte Einheiten des Bundesministeriums.

Der Schlussbericht vom Juli 1997 enthielt vor allem Vorschläge für eine strukturelle Neugestaltung der Aufbauorganisation samt flankierenden Begleitmaßnahmen. Nach den Feststellungen des RH fehlten im BMVIT wesentliche Projektunterlagen. Eine Projektevaluierung war unterblieben, Einsparungspotenziale waren nicht dokumentiert. Ebenso fehlten, von Ausnahmen abgesehen, Umsetzungsmaßnahmen.

4.2 Der RH empfahl, künftig eine effiziente Projektüberwachung und -dokumentation einzurichten; weiters wäre für eine entsprechende Umsetzung und Evaluierung von eingeleiteten Projekten Sorge zu tragen.

4.3 *Laut Mitteilung des BMVIT sei der Empfehlung des RH bereits nachgekommen worden.*



Umsetzung der Verwaltungsreform

Reformprojekte

Reformprojekt Supportprozesse

5.1 Ziel des im Herbst 2000 begonnenen Projekts Supportprozesse war es, durch externes und internes Benchmarking (Kennzahlenvergleiche) sowie qualitative Verbesserungen Einsparungspotenziale zu identifizieren und Effizienzsteigerungen zu erreichen. Eine Bewertung der Haupt- und Teilaufgaben des BMVIT ergab beim Personalaufwand Einsparungspotenziale von jährlich rd 2,2 Mill EUR. Die Umsetzung der Projektergebnisse erfolgte im Rahmen des Reorganisationsprozesses der Zentraleitung des BMVIT im September 2002.

5.2 Nach Ansicht des RH bildete das erwähnte Reformprojekt die Grundlage für eine effiziente Verwaltungsorganisation im BMVIT. Er regte an, künftig die schrittweise Umsetzung der Einsparungspotenziale von jährlich rd 2,2 Mill EUR beim Personalaufwand zu überwachen und zu evaluieren.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei es bemüht, den Empfehlungen des RH nachzukommen.*

Reformprojekt Aufgabenkritik und Stoßrichtung zur Reorganisation im BMVIT

6.1 Wesentliche Ziele dieses 2001 begonnenen Reformprojekts waren die Selektion der Aufgaben des BMVIT, eine Verbesserung der Aufgabenverteilung, die Auslagerung von Aufgaben des Vollzugs und die Streichung von Aufgaben. Die Reorganisation des BMVIT begann im Herbst 2002.

Das vom BMVIT und einem Unternehmensberater geschätzte Einsparungspotenzial durch Reduzierung von operativen Aufgaben soll unter Berücksichtigung von Umschichtungen von Mitarbeiterkapazitäten für Kernaufgaben (zB integrierte Verkehrsplanung) jährlich rd 3,6 bis 5,1 Mill EUR betragen.

6.2 Der RH wies darauf hin, dass das festgestellte Einsparungspotenzial bei den Personalausgaben vor allem wegen der geltenden dienstrechtlichen Bestimmungen nur schrittweise realisiert werden kann.

6.3 *Laut Mitteilung des BMVIT stelle die Erreichung der Zielvorgaben zur Reduktion der Vollbeschäftigungsäquivalente (bis Ende 2006 vorläufig auf 976,94) einen wesentlichen Beitrag zur Erzielung des Einsparungspotenzials dar.*

Reformprojekte

Reorganisation des BMVIT

- 7.1** Das BMVIT legte mit Wirkung vom 16. September 2002 auf der Grundlage der erwähnten Aufgabenkritik eine neue Aufbauorganisation fest. Die getroffenen Maßnahmen führten zu einer Verringerung der Anzahl der Organisationseinheiten, zu einer Erhöhung der Führungsspanne und zu einer schlankeren Verwaltungs- sowie Führungsstruktur.
- 7.2** Der RH bewertete die Reorganisationsmaßnahmen positiv. Er empfahl, mit einer im Jahr 2003 durchzuführenden Evaluierung die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit aller Organisationseinheiten zu überprüfen. In der Folge wären erforderlichenfalls geeignete Maßnahmen zur Realisierung der Einsparungspotenziale zu setzen.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei im zweiten Quartal 2003 ein Evaluierungsprozess abgeschlossen worden. Demnach habe sich die Konzentration der strategisch-planerischen sowie koordinativen Aufgaben in einer Sektion und die Zusammenfassung der operativen Aufgaben des Ressorts in zwei Sektionen bewährt.*

Sonstige Feststellungen

8 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen:

- (1) Die unzureichenden Dokumentationen von Organisations- und Strukturuntersuchungen im BMVIT.
- (2) Die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Zivilluftfahrt an Beliehene.
- (3) Die Wirtschaftlichkeit des Projekts „Neuordnung der behördlichen Aufgaben im Bereich Luftfahrt“ und die Anwendung des Prinzips der Kostendeckung für die Bereiche Gebühren und Abgaben in der Zivilluftfahrt.

Laut Stellungnahme des BMVIT wolle es im Rahmen eines derzeit noch nicht abgeschlossenen Diskussionsprozesses die Empfehlung des RH berücksichtigen; weiters sei ein Prüfungsauftrag zur Erhebung des Deckungsbeitrages der Verwaltungsabgaben im BMVIT erteilt worden.



Umsetzung der Verwaltungsreform

Schlussbemerkung

9 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlung hervor:

Die schrittweise Umsetzung der Einsparungspotenziale von jährlich rd 2,2 Mill EUR beim Personalaufwand wäre zu überwachen und zu evaluieren.

Wien, im Mai 2004

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler





Anhang
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger

(Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder)

der überprüften Unternehmungen

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





Anhang
Entscheidungsträger

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Sektionschef iR Univ Prof Dr Anton STANZEL
(15. Dezember 1992 bis 31. März 1999)

Sektionschef Univ Doz Dr Gerhard STEGER
(seit 1. April 1999)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Sektionschef Dr Alfred SCHULTES
(15. Dezember 1992 bis 25. Jänner 1998)

Sektionschef Univ Doz Dr Gerhard STEGER
(26. Jänner 1998 bis 31. März 1999)

Mag Robert SPACEK
(1. April 1999 bis 3. Februar 2000)

Sektionschef Mag Alfred LEJSEK
(seit 4. Februar 2000)

Vorstand

Mag Günther KLÖCKL
(1. August 1996 bis 31. Juli 2001)

Dr Helmut EDER
(seit 4. Jänner 1993)

Mag Paul KOCHER
(seit 1. März 1998)





Anhang
Entscheidungsträger

Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Univ Prof DDr Waldemar JUD
(21. Oktober 1992 bis 31. Oktober 1999)

Mag Werner HEINZL
(1. November 1999 bis 30. September 2002)

Univ Prof Dr Bernd SCHILCHER
(seit 1. Oktober 2002)

Stellvertreter des Vorsitzenden

DDr Anton HESCHGL
(21. Oktober 1992 bis 31. Oktober 1999)

Univ Prof Dr Bernd SCHILCHER
(1. November 1999 bis 30. September 2002)

Mag Werner HEINZL
(seit 1. Oktober 2002)

Vorstand

DI Dr Klaus FANKHAUSER
(30. Oktober 1992 bis 30. September 2003)

DI Berndt MARTETSCHLÄGER
(1. Juli 1995 bis 30. September 2003)

Dr Josef TANNER
(seit 1. Oktober 2003)

Ernst HECKE
(seit 1. Oktober 2003)

