III–437 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. GP

Bericht des Rechnungshofes

Der Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/7

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP–Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin

Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes; Follow–up–Überprüfung

Polizei–Notruf; Follow–up–Überprüfung

Rechnungshof
GZ 860.145/002–1B1/13

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:	Rechnungshof 1031 Wien, Dampfschiffstraße 2 http://www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Herausgegeben:	Wien, im August 2013

gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP–Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin

Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes; Follow–up–Überprüfung

Polizei–Notruf; Follow–up–Überprüfung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Berichtsaufbau

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
BMWF **Wissenschaft und Forschung**

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien ____ 5

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
BMUKK **Unterricht, Kunst und Kultur**

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen ____ 219

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
BMWFJ **Wirtschaft, Familie und Jugend**
BMVIT **Verkehr, Innovation und Technologie**

Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP–Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg ____ 311

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
BMVIT **Verkehr, Innovation und Technoligie**

Lakeside Science & Technology–Park GmbH ____ 413

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
BMUKK **Unterricht, Kunst und Kultur**

Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin ____ 453

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
BMF **Finanzen**

Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes; Follow–up–Überprüfung ____ 487

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
BMI **Inneres**

Polizei–Notruf; Follow–up–Überprüfung ____ 501

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis 8
Abkürzungsverzeichnis 10
Glossar 13

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

KURZFASSUNG 16

Prüfungsablauf und –gegenstand 36

Einleitung 38

Rechtliche Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit 40

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Regelungen der Zusammenarbeit 48

Leistungsauftrag AKH 61

Finanzielle Rahmenbedingungen 102

Personal 151

Risikomanagement 201

Überlegungen für die zukünftige Zusammenarbeit 206

AKH und Gesundheitsreform 210

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 212

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Wesentliche Entwicklungsschritte des AKH 39

Tabelle 2: Auswahl der im Jahr 2012 geltenden Regelungen zur Zusammenarbeit 49

Tabelle 3: Unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse von Medizinischer Universität Wien und Krankenanstaltenträger 57

Abbildung 1: Steuerungs– und Planungsprozesse zur Festlegung der im AKH zu erbringenden Leistungen 66

Tabelle 4: Abstimmungslücken in leistungsbezogenen Steuerungs– und Planungsprozessen 69

Abbildung 2: Systemisierte und tatsächliche Betten im AKH 1994 bis 2011 72

Tabelle 5: Sonderklasse – Erlöse im AKH 2011 80

Tabelle 6: Zusatzkosten für Sonderklasse je Belagstag 81

Tabelle 7: Entwicklung von Leistungsparametern im AKH 83

Tabelle 8: Entwicklung der Mittel der Medizinischen Universität Wien 2005 bis 2011 in Mio. EUR nach Bereichen 85

Tabelle 9: Stationäre Aufnahmen nach LKF–Punkten 89

Abbildung 3: Mittelaufbringung für das AKH 104

Abbildung 4: Anteil des Bundes, der Stadt Wien, der Sozialversicherung und der Privaten am Aufwand des AKH im Jahr 2010 111

Tabelle 10: Finanzierungsanteile und Entscheidungsbefugnisse im AKH 2010 112

Tabelle 11: Eckpunkte der Auseinandersetzungen zum klinischen Mehraufwand 124

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Abbildung 5: Entwicklung der Höhe des Ausgleichsbetrags zum klinischen Mehraufwand 1995 bis 2011 ____ 128

Tabelle 12: Vergleich der Wirtschaftlichkeit des AKH mit Vergleichskrankenanstalten 2010 ____ 131

Tabelle 13: Kostenvergleich Infrastruktur– und klinische Kosten 2010 ____ 132

Tabelle 14: Finanzielle Entwicklung der Teilunternehmung AKH 2005 bis 2011 ____ 135

Tabelle 15: Finanzielle Entwicklung des KAV 2005 bis 2011 ____ 137

Tabelle 16: Finanzielle Entwicklung der Medizinischen Universität Wien 2005 bis 2011 ____ 140

Tabelle 17: Beschäftigte im AKH in VBÄ per 31. Dezember 2010 ____ 152

Tabelle 18: Entwicklung der im AKH tätigen Ärzte 2004 bis 2011 in VBÄ ____ 160

Tabelle 19: Entwicklung des Pflegepersonals 2004 bis 2011 in VBÄ ____ 162

Tabelle 20: Anzahl und Kosten der Sondermittelbediensteten ____ 170

Tabelle 21: Durchschnittliche Krankenstandstage der Teilunternehmung AKH und des KAV 2011 in Tagen je VBÄ ____ 188

Tabelle 22: Chronologie zur Errichtung und Inbetriebnahme des Bauteils 61.1 ____ 198

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKH	Allgemeines Krankenhaus
AKIM	Allgemeines Krankenhaus Informations Management
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
ATS	österreichische Schilling
BGA	Bundesgesundheitsagentur
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BSC	Balanced Scorecard
BT	Bauteil
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
DIAG	Dokumentations– und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen
d.h.	das heißt
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
etc.	et cetera
EUR	Euro
f./ff.	folgende (Seite(n))
GO	Geschäftsordnung
GSBG	Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz
GuKG	Bundesgesetz über Gesundheits– und Krankenpflegeberufe
i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.H.v.	in Höhe von
IKS	Internes Kontrollsystem

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
IVF	In–vitro–Fertilisation
i.V.m.	in Verbindung mit
KA–AZG	Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz
KAG	Krankenanstaltengesetz
KAKuG	Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten
KAV	Krankenanstaltenverbund
lit.	litera (Buchstabe)
LKF	Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung
MedUni	Medizinische Universität
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MUW	Medizinische Universität Wien
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
p.a.	per annum
QM–System	Qualitätsmanagementsystem
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RSG	Regionaler Strukturplan Gesundheit
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Universitätsgesetz 2002
UGB	Unternehmensgesetzbuch

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

VAMED	Voest–Alpine–Medizintechnik GmbH
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalent
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VKMB	VAMED Krankenhaus Management und Betriebsführungsges.m.b.H.
vs.	versus
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
WGF	Wiener Gesundheitsfonds
Wr.	Wiener
WS	Wintersemester
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

ARGE AKH

Die Arbeitsgemeinschaft AKH bildet ein Forum für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Stadt Wien, in dem das BMF, das BMWF sowie die Stadträte für Finanzen und für Gesundheit der Stadt Wien vertreten sind. Die ARGE AKH wurde zur Neuerrichtung des AKH eingerichtet und existiert nach den geltenden Verträgen bis zur Endabwicklung des Totalübernehmervertrags.

DIAG

Das DIAG ist ein Informations– und Analyseinstrumentarium mit den Leistungs–, Kosten–, Personal– und epidemiologischen Daten zur Beobachtung von Entwicklungen im österreichischen Gesundheitswesen, das vom BMG geführt wird.

Impact Punkte

Dies ist eine Maßzahl für Forschung, bei der Publikationen mit einem Gewichtungsfaktor je nach Publikationsmedium bewertet werden. Journale, die besonders häufig zitiert werden, haben einen höheren Impact Faktor als andere.

Klinischer Mehraufwand

Darunter werden Mehrkosten, die sich bei der Errichtung, Ausgestaltung und Erweiterung bzw. beim laufenden Betrieb der Universitätskliniken für Lehre und Forschung ergeben, verstanden.

Kollegiale Führung

Es handelt sich um die im Wiener Krankenanstaltengesetz vorgesehene Form der Führung für Krankenanstalten, in der ein ärztlicher Direktor, ein Pflegedirektor, ein Verwaltungsdirektor und gegebenenfalls ein technischer Direktor gemeinsam die Verantwortung für die Führung einer Krankenanstalt tragen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Sondermittelbedienstete

Im AKH übte aus historischen Gründen für bestimmte Mitarbeiter die Medizinische Universität Wien die Dienstgebereigenschaft und die Dienstaufsicht aus, obwohl die Stadt Wien die Kosten trug und die Fachaufsicht wahrnahm. Diese Mitarbeiter waren in allen Berufsgruppen (z.B. Verwaltungs– und Kanzleipersonal, medizinisch–technisches Dienstpersonal etc.) eingesetzt.

(Teil)Unternehmung

Darunter wird eine Untergliederung der Wiener Stadtverwaltung und die Betriebsform des AKH verstanden. Nach § 71 der Wiener Stadtverfassung hat eine Unternehmung eine höhere Autonomie als eine Magistratsabteilung, ist aber Teil der Wiener Stadtverwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Universitätsklinik

Eine Universitätsklinik ist gleichzeitig Organisationseinheit der Krankenanstalt und Organisationseinheit der Medizinischen Universität. Sie kann weiter in Klinische Abteilungen gegliedert werden (§ 31 UG). Zur Leitung einer Universitätsklinik darf nur ein Universitätsprofessor mit einschlägiger Facharztqualifikation bestellt werden (§ 32 Abs. 1 UG).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMWF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

Das Wiener Allgemeine Krankenhaus (AKH) war mit rd. 2.200 behördlich genehmigten Betten, Errichtungskosten von über 4 Mrd. EUR und rd. 1,2 Mrd. EUR laufenden Kosten p.a. die größte und kostenintensivste Krankenanstalt in Österreich. Es übernahm die Zentralversorgung Ostösterreichs und trug dazu bei, dass die Forschungsleistung der Medizinischen Universität Wien vervielfacht werden konnte.

Die Betriebsführung war jedoch durch unterschiedliche Zuständigkeiten erschwert: Für die Krankenversorgung war die Stadt Wien, für die Universitäten der Bund zuständig. Trotz über mehr als 25 Jahre andauernder Bemühungen gelang keine gemeinsame Betriebsführung. Ein gemeinsam definierter Leistungsauftrag, eine abgestimmte Gesamtfinanzierung, eine gemeinsame Personalplanung und eine gemeinsame Führungsstruktur fehlten. Entscheidungs– und Finanzierungsstrukturen blieben somit getrennt, obwohl die organisatorischen und personellen Strukturen schon durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen untrennbar verwoben waren. Der gesetzliche Auftrag zum Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung war nicht ausreichend erfüllt.

Daraus resultierten erhebliche Probleme bei der Leistungserbringung: Eine Vielzahl unterschiedlicher Prozesse, die weder personell, noch zeitlich, noch inhaltlich zwischen den Rechtsträgern abgestimmt waren, beeinflusste das klinische Geschehen im AKH. Die Balance zwischen Grundversorgung und primär akademisch orientierter Medizin blieb letztlich unklar. Im Vergleich zu den übrigen Wiener Krankenanstalten erhöhte Bettensperren verursachten zwischen 2005 und 2011 Kosten zwischen rd. 126 Mio. EUR und rd. 319 Mio. EUR.

Eine rechtsträgerübergreifende Budgetierung, eine mittelfristige Planung oder ein gemeinsames Berichtswesen gab es nicht. Die Kosten des AKH waren bezogen auf die stationären Leistungen 30 % bis 60 % über jenen von Vergleichskrankenanstalten. Die Mittelaufbringung für das AKH war komplex und wenig transparent. Die Finanzierung setzte keine Anreize für eine sparsame, wirtschaftliche und

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zweckmäßige Führung und führte zu – seit 1981 fast kontinuierlich geführten – Auseinandersetzungen über den klinischen Mehraufwand. Es war absehbar, dass in Zukunft weniger Mittel zur Verfügung stehen werden.

Die Personalwirtschaft und Steuerung der rd. 10.000 Mitarbeiter im AKH war durch eine komplexe Personalstruktur und Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Rechtsträger, durch historische Besonderheiten, durch das Fehlen einer gemeinsamen Datenerfassung und durch mangelnde wechselseitige Information zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien übermäßig komplex.

Dies war wirtschaftlich ineffizient (z.B. hinsichtlich einer mangelnden Abstimmung der Berufsgruppen und einer nicht optimierten Abstimmung der Dienstzeiten und der Journaldienste) und erschwerte die Erfüllung elementarer Aufgaben der Personalverwaltung – etwa die Überwachung der Arbeitszeit, die Meldung des Personalstandes an die Sanitätsbehörden und die Prüfung von Nebenbeschäftigungen. Eine aktuelle, rechtsträgerübergreifende Personalbedarfsplanung fehlte.

KURZFASSUNG

Einleitung und Prüfungsziel

Im Wiener Allgemeinen Krankenhaus (AKH) gestalteten der Bund, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien gemeinsam den größten und kostenintensivsten Gesundheitsbetrieb Österreichs. Die zwischen Bund bzw. Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien getrennte Führung führte insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung regelmäßig zu Auseinandersetzungen. (TZ 2)

Ziel der Gebarungsüberprüfung des RH war daher eine Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen Bund bzw. Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien in Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit, die Festlegung des Leistungsauftrags, die Finanzierung, die Personalwirtschaft und das Risikomanagement. (TZ 1)

Rechtliche Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit

Angesichts der Zuständigkeit des Bundes für die Universitäten und der Länder für die Versorgung mit Krankenanstalten war bei Universitätskliniken wie dem AKH eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Land unbedingt erforderlich und zugleich eine wesentliche Herausforderung für den laufenden Betrieb. Das AKH fiel als öffentliche Krankenanstalt und als Universitätsklinik in den Anwendungsbereich sowohl des Krankenanstaltenrechts als auch des Universitätsrechts. (TZ 3)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H
Kurzfassung

BMWF

Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien

Aus den rechtlichen Rahmenbedingungen ergab sich einerseits ein gewisser Zielkonflikt, andererseits aber auch der Auftrag, die gegenseitigen Interessen zu berücksichtigen und den jeweils anderen Partner bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen. (TZ 3)

Trotz über mehr als 25 Jahre andauernder Bemühungen und des Einsatzes erheblicher Ressourcen gelang keine gemeinsame Betriebsführung zwischen Bund und Stadt Wien. Dies war nach Ansicht des RH auch darauf zurückzuführen, dass die Bemühungen um eine geeignete rechtliche Struktur von den Verhandlungen über die Finanzierung häufig getrennt waren. Sie berücksichtigten maßgebliche Faktoren für die tatsächliche Umsetzung (z.B. die Zielsetzung der politischen Entscheidungsträger) nicht ausreichend in systematischer Form (z.B. durch Instrumente des Projektmanagements). (TZ 4)

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Zusammenarbeit durch ein komplexes Gemenge von über 20 verschiedenen Verträgen und gesetzlichen Einzelbestimmungen geregelt. Darin normierte Prozesse, Gremien und Inhalte betrafen häufig nur fragmentierte Teilaspekte der Betriebsführung. (TZ 5)

Kern dieser Regelungen war die politische Vereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Wien vom 6. Juni 2005 über die finanziellen Rahmenbedingungen für das AKH Wien. Sie regelte insbesondere die Investitionen und den laufenden klinischen Mehraufwand. Ein konkreter inhaltlicher Leistungsauftrag, eine Gesamtfinanzierung und eine Personalbedarfs– und Einsatzplanung fehlten. Die Folge war, dass die Entscheidungs– und Finanzierungsstrukturen sowie die Personalbereitstellung und die Leistungssteuerung getrennt blieben, obwohl die organisatorische und personelle Struktur von Medizinischer Universität Wien und Krankenanstalt schon durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen untrennbar verwoben waren. Der gesetzliche Auftrag zum Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung war daher nicht ausreichend erfüllt. (TZ 6)

Der Bund und die Stadt Wien hatten ihre Aufgaben hinsichtlich des AKH unterschiedlich stark und nach unterschiedlichen Kriterien delegiert. Daraus resultierten asymmetrische Entscheidungsstrukturen, Unterschiede hinsichtlich der Rechtspersönlichkeit und bei der Zuständigkeitsverteilung. Dies erschwerte die operative Zusammenarbeit bei der Betriebsführung und die Verhandlungen zur Erarbeitung eines Zusammenarbeitsvertrags weiter. (TZ 7)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Leistungsauftrag des AKH

Problemstellung

Die Stadt Wien war primär mit der Versorgung der Bevölkerung betraut, die Medizinische Universität Wien primär mit Aufgaben der Lehre und Forschung. Die Gewichtung dieser beiden Aufgaben war weder im Krankenanstaltenrecht noch durch die Gesundheitsplanung oder die Verträge zwischen den beiden Rechtsträgern exakt geregelt. Die Medizinische Universität Wien war jedoch verpflichtet, die im AKH benötigten Ärzte zur Verfügung zu stellen, ohne dass ein konkreter Leistungsauftrag definiert war. Damit waren für beide Rechtsträger Risiken verbunden: (TZ 8)

Die Medizinische Universität Wien trug das Risiko, dass die Stadt Wien Leistungen in das AKH verlagerte, für die sie Ärzte zur Verfügung stellen müsste; dass die Stadt Wien Leistungen reduzierte und die Medizinische Universität Wien für Zwecke der Lehre und Forschung anderweitig Vorsorge treffen müsste; oder dass die Stadt Wien durch Festlegungen der Infrastruktur bzw. des medizinischen Sachaufwands andere Leistungen unterstützte, als dies aus akademischer Sicht anzustreben wäre. (TZ 8)

Umgekehrt trug die Stadt Wien das Risiko, dass die Ärzte der Medizinischen Universität Wien ihre Leistungen nicht nach Versorgungsgesichtspunkten, sondern nach akademischen Kriterien ausrichteten. Die Stadt Wien müsste dann die Basisversorgung anderweitig sicherstellen. In der Folge kam es daher immer wieder zu Auseinandersetzungen über die im AKH zu erbringenden Leistungen. (TZ 8)

Strategische Zielvorgaben und Leistungssteuerung

Die Medizinische Universität Wien sah in ihrer strategischen Zielsetzung die Grundversorgung auf das nötige Ausmaß zur Wahrung eines für Lehre, ärztliche Ausbildung und Forschung erforderlichen medizinischen Spektrums beschränkt. Demgegenüber sah die Stadt Wien die Versorgung der Bevölkerung als wesentliches Ziel. Es war den beiden Rechtsträgern nicht gelungen, diesen – in den gesetzlichen Aufgaben begründeten – Zielkonflikt im Hinblick auf die – ebenfalls gesetzlich angeordnete – Zusammenarbeit im AKH aufzulösen und zumindest abgestimmt zu regeln. (TZ 9)

Bei wesentlichen Steuerungs– und Planungsprozessen gab es in zeitlicher, personeller und inhaltlicher Hinsicht keine Abstimmung zwischen den Rechtsträgern: Die Gesundheitsplanung (Regionaler Strukturplan Gesundheit – RSG) bezog die Medizinische Universi-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tät Wien nicht ein; die Leistungsvereinbarung der Medizinischen Universität Wien mit dem BMWF nicht die Stadt Wien. Die Budgetierungs– und Zielvereinbarungsprozesse waren nicht abgestimmt. Dies konnte auch durch Bemühungen um eine gemeinsame Balanced Scorecard nicht ersetzt werden. Auch innerhalb des Bundes war keine ausreichend abgestimmte Interessenwahrnehmung gegenüber der Stadt Wien vorgesehen. (TZ 10)

Leistungsumfang und Bettensperren

Zwischen 2005 und 2011 standen 250 bis 330 der systemisierten (behördlich genehmigten) Betten im AKH nicht für eine tatsächliche Belegung (tatsächliche Betten) zur Verfügung. Im Vergleich zu den übrigen Krankenanstalten des Krankenanstaltenverbunds (KAV) verzeichnete das AKH damit höhere Bettensperren und höhere Leerstandskosten (2005 bis 2011 zwischen rd. 126,27 Mio. EUR und rd. 319,26 Mio. EUR). (TZ 11)

Im Jahr 2011 erfolgten – nach der von der Teilunternehmung AKH geführten Statistik – rd. 40 % aller Bettensperren aus personellen Gründen: überwiegend aufgrund fehlender Pflegedienstposten oder aufgrund hoher Fehlzeiten. (TZ 11)

Eine Analyse des RH ergab, dass die Struktur der Bettensperren ineffizient war: Rund 30 % entfielen auf die Sperre von nur ein bis fünf Betten je Station. Abgesehen von einem Jahresbettensperrplan fehlten ein hausweites Management und eine klinik– und abteilungsübergreifende Koordination der Bettensperren. (TZ 13)

Eine Strategie gegen die hohen Bettensperren und deren Kosten war bis 2012 nicht erkennbar. Einerseits gingen verschiedene Strategiepapiere innerhalb der Teilunternehmungen (z.B. die Balanced Scorecard) weiter vom Ziel eines Vollbetriebs aus, ohne dass bei den Zielvereinbarungen mit dem KAV hinsichtlich Leistungen, Finanzierung und Personal entsprechende Regelungen getroffen wurden. Andererseits erfolgte zwischen 2008 und 2012 noch eine wesentliche Kapazitätserhöhung durch einen Neubau, ohne die bereits bestehenden, andauernden Bettensperren zu berücksichtigen. Eine umfassende Neuplanung der notwendigen Strukturen erfolgte nicht. (TZ 12)

Der im Juni 2012 beschlossene RSG enthielt eine bis 2020 durchzuführende Reduktion der systemisierten Betten auf das Niveau der tatsächlichen Betten. Andererseits plante die Stadt Wien im Spitalskonzept 2030 hohe Investitionen in die grundlegende bauliche

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Umgestaltung bzw. die Neuerrichtung von Betten in anderen Krankenanstalten. Die Stadt Wien hatte nicht berechnet, ob dies günstiger war als die Nutzung der freien Betten im AKH. (TZ 12)

Der Anteil der Sonderklasse an den Betten bzw. Belagstagen im AKH war rückläufig und lag im Jahr 2011 mit rd. 7 % deutlich unter der gesetzlichen Höchstgrenze von 25 %. Die interne Berechnung von Kosten und Erlösen der Sonderklasse war für eine wirtschaftliche Entscheidung über einen Ausbau nicht ausreichend aussagekräftig. Der Teilunternehmung AKH war weiters nicht bekannt, wie viele und welche Sonderklassepatienten von Ärzten des AKH außerhalb des AKH versorgt wurden. (TZ 14)

Balance zwischen Spitzenmedizin und Basisversorgung

Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen akademischer Tätigkeit und Krankenversorgung war für eine Universitätsklinik von wesentlicher Bedeutung. Aufgrund der unterschiedlichen Verantwortung der Medizinischen Universität Wien (ausschließlich für die akademische Tätigkeit) und der Stadt Wien (ausschließlich für die Krankenversorgung) stand dieses Verhältnis in einem Spannungsfeld der Interessen der Rechtsträger. (TZ 15)

Die Medizinische Universität Wien sah ihre Position (und ihre finanzielle Lage) durch eine Verschiebung von akademischen Leistungen zur Routineversorgung gefährdet. Die existierenden Vereinbarungen zur Zusammenarbeit enthielten keine konkreten Bestimmungen über die angestrebte Balance zwischen Routineversorgung und klinischer Forschung, über Kennzahlen zu deren Messung oder über die Konsequenzen einer Verschiebung dieser Balance. (TZ 15)

Die verfügbaren Daten ließen keine Verschiebung von akademischen Tätigkeiten zur Krankenversorgung erkennen. Die prozentuelle Steigerung des Mitteleinsatzes der Medizinischen Universität Wien 2005 bis 2011 (insgesamt + 14 %) ließ sogar eine stärkere Priorisierung der Verwaltung (+ 46 %) bzw. des medizinisch–theoretischen Bereichs (+ 36 %) gegenüber dem klinischen Bereich (+ 28 %) erkennen. Nachweisbar waren aber auch Strukturverschiebungen innerhalb der Krankenversorgung (z.B. kürzere Verweildauern (– 3 %), mehr stationäre Patienten (+ 6 %)) und innerhalb der Tätigkeit der Medizinischen Universität Wien (z.B. Steigerung der Forschung und der Verwaltung, Rückgang der Lehre). (TZ 15)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zu wesentlichen Aspekten eines zu definierenden Leistungsauftrags fehlten klare und einvernehmliche Vorgaben:

- Die Definitionen von „Spitzen–" bzw. akademischer Medizin waren sehr unterschiedlich.

- Die Kriterien, nach denen Schwerpunkte bei Fachrichtungen gesehen wurden, waren unterschiedlich; die letzte umfassende, gemeinsame Priorisierung war bereits Anfang der 1990er–Jahre erfolgt und somit rd. 20 Jahre alt.

- Welche Einzelleistungen im AKH erbracht werden sollten, war nicht übergreifend definiert, obwohl dies bereits in den 1990er–Jahren explizites Ziel der Wiener Spitalspolitik war.

- Es bestand zwar Einigkeit, dass es einen überregionalen Versorgungsauftrag gab, aber keine Festlegung, welche Einzelleistungen dieser betraf. (TZ 16)

Wienweite Entwicklungen (z.B. bei der Intensivmedizin, der Notfallversorgung und bei den Kontingent–Betten) bewirkten zusätzliche Belastungen des AKH in der Versorgung. Diese waren jedoch im Vergleich zu den übrigen Krankenanstalten im KAV unterdurchschnittlich. (TZ 17)

Ambulanzen

Das AKH erbrachte in rd. 70 allgemeinen und rd. 330 Spezialambulanzen rd. 33 % der ambulanten Leistungen des KAV und damit im Vergleich zum Anteil der stationären Patienten überproportional viele. Auf der Basis nicht eindeutiger gesetzlicher Vorgaben verfolgten die Rechtsträger unterschiedliche Strategien: Während die Stadt Wien die Vorgabe machte, jeden Patienten zu behandeln, strebte die Medizinische Universität Wien eine Beschränkung auf jene Fälle an, die klare Notfälle darstellten oder die spezifischen Kompetenzen des AKH erforderten. Die einzelnen Kliniken verfolgten unterschiedliche Zugänge hinsichtlich der Zielgruppen (Betreuung aller hilfesuchenden Patienten oder Beschränkung auf Spezialfälle) und der Art der Patientenbetreuung (z.B. Verweis auf den niedergelassenen Bereich mit Behandlungsempfehlung oder spätere Terminvereinbarung). Eine übergreifende Strategie im Sinn einer ökonomischen Optimierung oder einer Zuordnung der Patienten zu den besten Behandlungsmöglichkeiten war nicht erkennbar. (TZ 18)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Mangelnde Ausrichtung am gemeinsamen Interesse

In einigen Fällen (z.B. bei Transplantationsförderungen) waren die Teilunternehmung AKH bzw. die Medizinische Universität Wien nicht ausreichend am gemeinsamen Interesse orientiert. Es gab keine vertragliche Regelung, nach der die Stadt Wien bei der Übernahme von neuen klinischen Aufgaben auf die Interessen der Medizinischen Universität Wien Rücksicht zu nehmen hätte. Umgekehrt war diese nicht verpflichtet, ihr Personal vorrangig im Interesse des AKH einzusetzen. (TZ 19)

Gesamteinschätzung zum Leistungsauftrag

Zusammenfassend hob der RH hervor, dass nicht in ausreichendem Maße eine gemeinsame strategische Zielsetzung, insbesondere eine Priorisierung zwischen Aufgaben der Basisversorgung und „Spitzen–“ bzw. akademischer Medizin erfolgte. Die Steuerung und Planung der Leistungen im AKH war auf eine Vielzahl unterschiedlicher Prozesse aufgeteilt, die personell, zeitlich und inhaltlich nicht ausreichend zwischen den Rechtsträgern abgestimmt waren. Für eine abgestimmte Leistungsplanung und die Anpassung des Leistungsspektrums des AKH an übergreifende Veränderungen fehlten wesentliche Voraussetzungen. Die Vorgaben für die Ambulanzen waren besonders unklar. Die Festlegung eines gemeinsamen strategischen Leistungsziels, abgestimmter Prozesse zur Vereinbarung konkreter Ziele und eine bessere Abstimmung im Einzelfall waren daher unerlässlich. (TZ 20)

Finanzielle Rahmenbedingungen

Überblick über die Mittelaufbringung

Aufgrund der Beteiligung mehrerer Rechtsträger an der Betriebsführung des AKH fehlte ein gemeinsames umfassendes Rechenwerk für dessen Gebarung. (TZ 22)

Die Mittelaufbringung war komplex und wenig transparent. Dies betraf insbesondere die Anzahl der Wege der Mittelaufbringung (in der bereits vereinfachten Darstellung des RH insgesamt 18 Kategorien), die Vermengung von leistungsorientierten und anderen Formen der Mittelaufbringung (teilweise sogar beim selben Rechtsträger), die Verflechtungen der Leistungspreise mit der Refinanzierung und verschiedene im Kreis laufende Überweisungen. Daher war der Anteil von Bund, Stadt Wien und Sozialversicherungsträgern an der Mittelaufbringung des AKH nicht ohne Weiteres zu erkennen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ein öffentliches Berichtswesen, in dem die Gebietskörperschaften ersichtlich machten, welche Mittel sie insgesamt für das AKH aufbrachten, existierte nicht. (TZ 22)

Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung stimmten nicht überein: Der RH ermittelte, dass im Jahr 2010 von den Gesamtkosten von 1.168 Mio. EUR nach Bereinigungen der Bund rd. 33 %, die Stadt Wien rd. 35 %, die Sozialversicherungsträger rd. 26 % und Private rd. 5 % trugen. Die Verantwortung für Personal, Sachmittel und Investitionen entsprach nicht dieser Verteilung. Die Stadt Wien entschied im Wesentlichen über den gesamten laufenden Sachaufwand, hatte ein Vorschlagsrecht für über 80 % der Investitionen und war Dienstgeber für mehr als 70 % des Personals. Sie trug als alleiniger Krankenanstaltenträger auch die Haftung für allfällige Behandlungsfehler. (TZ 23)

Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung

Die 1997 eingeführte „leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF)“ sollte ein einfach zu handhabendes Finanzierungssystem schaffen mit Transparenz im Leistungsgeschehen und Anreizen zur wirtschaftlichen Erbringung von stationären Leistungen. In der aktuellen Form förderte sie jedoch gerade nicht eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung des AKH, weil sie mehrere problematische Anreize schuf: z.B. zur Unterlassung von Leistungen mit hohen Grenzkosten (z.B. bei bestimmten Implantaten), zur stationären Erbringung von auch ambulant möglichen Leistungen oder zu Leistungsverschiebungen zwischen dem AKH und anderen Krankenanstalten. Gerade innovative und teilweise auch überregionale Leistungen waren auch nicht ausreichend vergütet. (TZ 24)

Eine Vielzahl von Einrichtungen verantwortete die Rahmenbedingungen dafür: z.B. das BMG für die Definition der im LKF–System abbildbaren Leistungen; der Wiener Gesundheitsfonds (mit Vertretern auch der Sozialversicherung) für die Ermittlung des Punktewerts und des Steuerungsfaktors; das BMF, das BMWF, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien für die Berechnung des klinischen Mehraufwands. Wiederum andere Einrichtungen hatten Vorarbeiten zu leisten: Z.B. konnte die Teilunternehmung AKH auf Basis der Arbeit der von der Medizinischen Universität Wien angestellten Klinikleiter Vorschläge für die Aufnahme von Leistungen ins LKF–System machen. (TZ 24)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Rund 37 % der Mittelaufbringung des AKH folgte direkt den erbrachten Leistungen, rd. 63 % nicht. Rückgänge in den Leistungserlösen oder Aufwandssteigerungen führten zu höheren Betriebskostenzuschüssen, umgekehrt führten Aufwandssenkungen oder Leistungssteigerungen zu einem Rückgang des Betriebskostenzuschusses. Anreizeffekte der leistungsorientierten Finanzierung wurden durch die Deckung des Abgangs durch Betriebskostenzuschüsse erheblich geschwächt. (TZ 23, 24)

Klinischer Mehraufwand

Nach § 55 KAKuG hatte der Bund dem Krankenanstaltenträger den klinischen Mehraufwand zu ersetzen, also dessen zusätzliche Kosten durch Lehre und Forschung. Da weder der Leistungsauftrag noch die Gesamtfinanzierung des AKH vertraglich klar geregelt waren, stand diese Bestimmung im Fokus von Auseinandersetzungen über die Finanzierungsanteile von Bund und Stadt Wien für das AKH, die seit 1981 nahezu kontinuierlich andauerten. Obwohl 2005 eine Vereinbarung zwischen Bund und Stadt Wien gelungen war, galt dies auch für den Prüfungszeitraum (2005 bis 2010). (TZ 25)

Die Vereinbarung aus 2005 sah jährliche Pauschalzahlungen bis 2015 vor. Ab dem Jahr 2006 sollten Verbesserungen überlegt, ab 2009 der klinische Mehraufwand betriebswirtschaftlich ermittelt werden (das Ergebnis durfte jedoch maximal 2 % p.a. vom vereinbarten Pauschalbetrag abweichen). Im Jahr 2014 sollte wieder ein gemeinsamer Gutachter bestellt werden. Die Medizinische Universität Wien nutzte 2009, 2010 und 2011 die „betriebswirtschaftliche Berechnung“, um die Zahlungen im maximal möglichen Ausmaß zu reduzieren. Die Teilunternehmung AKH widersprach dem und behielt ihrerseits Zahlungen an die Medizinische Universität Wien ein. Insgesamt sank der Kostenersatz für den klinischen Mehraufwand deutlich (von rd. 107 Mio. EUR im Jahr 1995 auf rd. 38 Mio. EUR im Jahr 2011). (TZ 25)

Die Auseinandersetzungen verursachten neben direkten Kosten (z.B. Gutachter, Rechtsvertretung, Berechnungen etc.) auch indirekte Kosten durch Beeinträchtigungen der Zusammenarbeit (z.B. bei der Transparenz der zur Verfügung gestellten Daten). Der RH, der Verfassungsgerichtshof und der Wissenschaftsrat hatten bereits festgestellt, dass eine analytische Berechnung des klinischen Mehraufwands problematisch sei. Im Vordergrund sollte eine gemeinsame Festlegung dazu stehen, welche Leistungen (in Lehre, Forschung und Versorgung) die Universitätskliniken erbringen sollten,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

welche Mittel dafür nötig waren und wie diese ohne kontraproduktive Anreizeffekte zur Verfügung zu stellen und möglichst effizient einzusetzen waren. (TZ 25)

Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die Kosten je LKF–Punkt lagen im AKH rd. 30 % bis 60 % höher als bei den anderen beiden Universitätskliniken in Graz und Innsbruck und ausgewählten Wiener Schwerpunktkrankenanstalten. Die Infrastrukturkosten waren rund doppelt so hoch. Die klinischen Kosten (z.B. für Ärzte, Pflegepersonal und Heilmittel) waren je nach Vergleichskrankenanstalt 0 bis 40 Prozentpunkte höher. Allerdings waren die Daten zu den klinischen Kosten uneinheitlich erfasst, z.B. hinsichtlich der Kosten für die von der jeweiligen medizinischen Universität bereitgestellten Ärzte. Weiters war unklar, wie weit die Leistungen des AKH durch die LKF–Punkte abgebildet waren. (TZ 26)

Entwicklung der zur Verfügung stehenden Mittel

Die Aufwendungen der Teilunternehmung AKH stiegen von 2005 bis 2011 relativ konstant um rd. 3 % pro Jahr. Die Erlöse schwankten durch Änderungen im LKF–System stark. Der von der Stadt Wien benötigte Zuschuss stieg um rd. 8 % pro Jahr bzw. insgesamt rd. 55,19 Mio. EUR. Insgesamt zeigte die Teilunternehmung nicht die finanzielle Gebarung eines selbstständigen, nachhaltig operierenden Unternehmens, sondern war von externen Zuschüssen und Entscheidungen abhängig. (TZ 27)

Dabei war absehbar, dass für den Betrieb des AKH künftig weniger Mittel zur Verfügung stehen werden:

- Der KAV plante bis zum Jahr 2017 erhebliche Kostendämpfungen. Der Anteil des AKH daran war noch nicht festgelegt. (TZ 28)

- Die Medizinische Universität Wien wies 2011 einen Jahresverlust sowie ein negatives Reinvermögen auf und plante Einsparungen durch Personalreduzierung und Veränderungen der Dienstzeitregelungen. Die genauen Auswirkungen auf die klinische Arbeit im AKH waren noch nicht bekannt. (TZ 29)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Das AKH hatte bis 2011 die Jahrestranchen des vom Bund und der Stadt Wien für die Jahre 2007 bis 2015 festgelegten Investitionsbudgets um insgesamt rund ein Viertel (rd. 70 Mio. EUR) überschritten. Von 2012 bis 2015 waren daher nur noch entsprechend geringere Mittel verfügbar. (TZ 30)

Der absehbar geringeren Mittelausstattung stand ein aus mehreren Kennzahlen abgeleiteter erhöhter Investitionsbedarf gegenüber, z.B. waren rd. 62 % der medizintechnischen Geräte zwölf Jahre alt oder älter; die Betriebs– und Geschäftsausstattung war zu 85 % bereits abgeschrieben. Eine abgestimmte, langfristige Reinvestitionsplanung der beteiligten Rechtsträger lag nicht vor. (TZ 30)

Mittel der paktierten Investitionen wurden auch für andere Zwecke als die Erhaltung des Standards, insbesondere für die Errichtung des Kinderoperationszentrums, verwendet. (TZ 30)

Planungs– und Berichtsprozesse

Eine rechtsträgerübergreifende Finanzplanung fehlte gänzlich. (TZ 31)

Die Stadt Wien wies im dem Gemeinderat vorgelegten Wirtschaftsplan regelmäßig zu niedrige Werte aus, die dann durch Überschreitungsanträge erhöht wurden. Realistische Zielvereinbarungen waren so nur bedingt möglich. Weiters wurde die Transparenz durch eine parallele Führung kameraler Vorgaben im Wirtschaftsplan und doppischer Vorgaben in den Zielvereinbarungen des KAV mit dem AKH reduziert. Ab 2009 gab es einen verbesserten Zielvereinbarungsprozess, ab Ende 2012 eine Mehrjahresplanung. (TZ 31)

Die Medizinische Universität Wien verfügte durch ihre Entwicklungspläne und Leistungsvereinbarungen über eine mittelfristige Planung. Sie war jedoch der Ansicht, dass wesentliche eingeplante Rahmenbedingungen (insbesondere die Übernahme von Kostensteigerungen durch den Bund und eine mit der Stadt Wien abgestimmte Leistungsplanung) nicht eingetreten waren. (TZ 31)

Gesamteinschätzung zu den finanziellen Rahmenbedingungen

Insgesamt war die Mittelaufbringung für das AKH komplex und wenig transparent. Sie setzte problematische Anreize und führte zu andauernden Auseinandersetzungen zwischen Bund und Stadt Wien über den klinischen Mehraufwand. Die Kosten des AKH waren

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

bezogen auf die stationären Leistungen 30 % bis 60 % über jenen von Vergleichskrankenanstalten. Es war absehbar, dass in Zukunft weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Eine rechtsträgerübergreifende, transparente Finanzplanung fehlte. (TZ 32)

Personal

Transparenz über das eingesetzte Personal

Im AKH waren im Jahr 2010 rd. 10.000 Mitarbeiter tätig. Es waren verschiedene Berufsgruppen, Dienstgeber und Dienstrechte zu koordinieren. Die daraus resultierende Komplexität wurde weiters durch unterschiedliche Zuständigkeiten innerhalb der Rechtsträger, Arbeitskräfteüberlassungen und Sonderregelungen erhöht. Dies führte zu Ineffizienzen. (TZ 33)

In der Stadt Wien waren Personalkompetenzen beim Gemeinderat, beim Magistratsdirektor, bei der Generaldirektion des KAV und in der Teilunternehmung AKH angesiedelt. Innerhalb der Teilunternehmung AKH waren die Personalagenden weiter zersplittert, sie hatte wenige Möglichkeiten der selbstständigen Personalbewirtschaftung. Lange Entscheidungswege und Ineffizienzen waren die Folge. (TZ 34)

Die Medizinische Universität Wien hatte die Personalagenden stärker konzentriert, sie hatte insbesondere bei Angestellten größere Selbstständigkeit. Für Beamte waren ihr jedoch in wichtigen Angelegenheiten enge Grenzen gesetzt. (TZ 34)

Eine gemeinsame Personalbewirtschaftung zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien fand nicht statt. Eine gemeinsame Datenerfassung fehlte. Sowohl der Bund als auch die Stadt Wien waren daher auf Meldungen des jeweils anderen Trägers angewiesen. Dadurch entstanden Unstimmigkeiten: (TZ 35, 36)

- Bis zum Jahr 2009 meldete die Medizinische Universität Wien rd. 680 Vollzeitäquivalente an nichtmedizinischem Personal für die Krankenversorgung, danach jedoch nicht mehr, da diese für Lehre und Forschung tätig seien. Das AKH betrachtete jedoch diese Personen weiterhin als Bestandteil der Krankenversorgung und berücksichtigte ihre Kosten entsprechend. (TZ 35)

- Die Medizinische Universität Wien war der Ansicht, es mangle an (von der Stadt Wien bereitgestelltem) Pflegepersonal. Demgegenüber hätte sie in den letzten sechs Jahren den Ärztestand erhöht. Die Stadt Wien hielt dem entgegen, dass der ärztliche Personalstand zunächst reduziert worden war. Die Medizinische Univer-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

sität Wien wolle nunmehr einseitig den Personalstand reduzieren, was nicht akzeptabel sei. Einsparungen beim Pflegepersonal fänden nicht statt. (TZ 36)

Aufgrund von Änderungen in der Auswertungslogik bzw. fehlender Zusatzinformationen (z.B. hinsichtlich der Berücksichtigung von Beschäftigungsverboten, hinsichtlich Drittmittelärzten und Langzeitkrankenständen) waren die gemeldeten Daten für den jeweils anderen Rechtsträger oft wenig aussagekräftig. Es war für den RH nicht nachvollziehbar, dass die Rechtsträger trotz des gesetzlichen Auftrags zur Zusammenarbeit keine Möglichkeit fanden, diese fundamentalen Daten auf pragmatische Weise auszutauschen. (TZ 35, 36)

Das AKH nutzte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung rd. 830 überlassene Arbeitskräfte. Diese wurden von vier Vertragspartnern teilweise nach mehreren, parallel laufenden Verträgen zur Verfügung gestellt. Interne Genehmigungspflichten erhöhten die Komplexität der Administration weiter. Zu begrüßen war daher die Strategie, die Zahl der überlassenen Arbeitskräfte wieder zu reduzieren. (TZ 37)

Zusammenarbeit Pflege und Ärzte

Ein wirtschaftlicher Betrieb des AKH erforderte, dass die Berufsgruppen jene Tätigkeiten ausübten, die ihrem Qualifikationsprofil am besten entsprachen. Im Jahr 2008 sah der KAV vor, in seinen Krankenanstalten bestimmte Aufgaben (z.B. Blutabnahmen, Blutdruckmessungen) von den Ärzten an das Pflegepersonal zu delegieren. Zusätzliches Pflegepersonal stellte die Stadt Wien dem AKH dafür allerdings nicht zur Verfügung. Die Pflegedirektion des AKH hielt daher eine generelle Anweisung an das Pflegepersonal, die zusätzlichen Aufgaben zu übernehmen, nicht für vertretbar. Im Jahr 2012 war im Vergleich zum Jahr 2008 diesbezüglich keine wesentliche Verbesserung eingetreten. Der RH führte die Schwierigkeiten bei der Umsetzung auch darauf zurück, dass gegebenenfalls nötiges zusätzliches Pflegepersonal von der Stadt Wien zu bezahlen wäre, eine Entlastung der Ärzte jedoch der Medizinischen Universität Wien zugute käme. Für eine Umsetzung der ökonomisch gebotenen Maßnahmen war daher eine Gesamtbetrachtung nötig. (TZ 38)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Sondermittelbedienstete

Für die sogenannten Sondermittelbediensteten (2011: 262) lag aus historischen Gründen die Dienstaufsicht und Administration bei der Medizinischen Universität Wien, die Finanzierung jedoch bei der Stadt Wien. Dies führte zu operativen Problemen. Zu begrüßen war daher, dass keine neuen Sondermittelbediensteten mehr aufgenommen wurden. (TZ 39)

Ausübung der Fach– und Dienstaufsicht über die Ärzte

Der von der Stadt Wien gestellte ärztliche Direktor war Ärzten gegenüber zur Sicherstellung der Patientenbetreuung weisungsbefugt. Dienstaufsicht übte jedoch der Rektor der Medizinischen Universität Wien aus. Dies führte zu Unstimmigkeiten in Problemfällen. Beispielsweise konnte über die Einsetzbarkeit eines Facharztes über mehrere Jahre hinweg keine Einigung erzielt werden: Während der ärztliche Direktor ein Operationsverbot für den Arzt unterstützte, erteilte der Rektor die Weisung, das Operationsverbot wieder aufzuheben. (TZ 40)

Journaldienste

Die Regelung der Journaldienste, d.h. der Anwesenheit von Ärzten in der Nacht und am Wochenende, war sowohl für die Krankenversorgung als auch als Kostenfaktor für die Medizinische Universität Wien von wesentlicher Bedeutung. Letztere sah die Journaldienste als Dienstleistung für den Krankenanstaltenträger ohne Gewinn für Lehre und Forschung und strebte aus budgetären Gründen eine Reduktion an. Ein mit dem Krankenanstaltenträger abgestimmtes Vorgehen gelang jedoch nicht, eine dauerhafte Lösung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht erreicht. (TZ 41)

Abstimmung der Dienstzeiten und Auslastung der Mitarbeiter

Für Bundes– und Gemeindebedienstete galten unterschiedliche Dienstzeitmodelle. Ärzte leisteten in der Nacht Journaldienste, die lediglich eine Versorgung von Notfällen, aber keine dauernde Arbeitsbelastung ermöglichten. Demgegenüber leisteten z.B. Operationsgehilfen der Stadt Wien in der Nacht reguläre Dienste, bei denen eine Arbeitsbelastung wie im Tagdienst möglich war. Die Aus-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

lastung der Operationsgehilfen lag in der Nacht nur zwischen 17 % und 54 % (tagsüber zwischen 73 % und 100 %). (TZ 42)

Erfassung der Arbeitszeit

Die Medizinische Universität Wien verfügte nicht über ein System zur Aufzeichnung der tatsächlichen Anwesenheit der Ärzte, sondern lediglich über ein (seit 2006 elektronisches) Dienstplanmanagement. Dies erschwerte sowohl den Nachweis der Einhaltung der Arbeitszeitvorgaben als auch die Erfassung der Kernaufgaben der Medizinischen Universität Wien (insbesondere der Forschung) sowie die Dienstaufsicht hinsichtlich der Überwachung der Vorschriften über Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten. (TZ 43)

In der Teilunternehmung AKH lagen zwar Arbeitszeitaufzeichnungen vor, es gab aber keine elektronische Dienstplanung. Die Mitarbeiter führten manuelle Aufzeichnungen, was erheblichen Administrationsaufwand (z.B. bei Urlaubsplanung und Abrechnung) verursachte. Auch hier war eine Nutzung von Synergien mit der Medizinischen Universität nicht gelungen. (TZ 43)

Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz (KA–AZG)

Es war nicht klar, wer auf Dienstgeberseite zuständig war, die Einhaltung des KA–AZG 1997 sicherzustellen. Der Rektor der Medizinischen Universität Wien wurde 2010 (nach einer Verwarnung 2004) zu einer erheblichen Geldstrafe verurteilt. Er argumentierte jedoch, dass nicht er, sondern vielmehr die Stadt Wien für die Überwachung der Arbeitszeiten zuständig sei. Nur diese könne die Patientenströme und die Behandlungsabläufe beeinflussen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war darüber ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof anhängig. (TZ 44)

Die Strafbestimmungen bei Überschreitungen des KA–AZG waren seit der Ausgliederung der Medizinischen Universität Wien für die Ärzte im AKH anwendbar, nicht aber für Ärzte in jenen anderen Krankenanstalten, bei denen die Stadt Wien auch Dienstgeberin der Ärzte war. (TZ 44)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Nebenbeschäftigungen

Die Medizinische Universität Wien hatte seit dem Jahr 2006 eine Regelung der Nebenbeschäftigungen getroffen, die bei konsequenter Umsetzung grundsätzlich geeignet war, eine geordnete Dienstabwicklung sicherzustellen. Kontrolle und Erfassung der Nebenbeschäftigungen waren noch verbesserungsfähig. (TZ 45)

Die Meldung der Nebenbeschäftigungen der Ärzte an die Stadt Wien war anonymisiert. Die Stadt Wien forderte seit 2003 zusätzliche Informationen, um Unvereinbarkeiten rechtzeitig entgegen wirken zu können. Diese könnten durchaus gegenüber dem Betrieb der Krankenanstalt, nicht aber mit den Aufgabengebieten der Lehre und Forschung bestehen. Stadt Wien und Medizinische Universität Wien gelangten jedoch nicht zu einer Einigung über eine umfassendere Information über die Nebenbeschäftigungen. (TZ 45)

Fehlzeiten durch Krankenstände

Das AKH hatte – wie der KAV insgesamt – mit durchschnittlich rd. 25 Tagen erheblich mehr krankheitsbedingte Fehlzeiten als der Österreichschnitt im Gesundheits– und Sozialbereich mit rd. 14 Tagen. Maßnahmen des Fehlzeiten–Managements waren vorgesehen, wurden jedoch nicht vollständig umgesetzt. So waren bspw. in einem Bereich mit über 1.000 Mitarbeitern und mit hohen durchschnittlichen Krankenständen im Jahr 2011 (39 Tage) nur insgesamt zehn Krankenstandsrückkehr– und Informationsgespräche geführt worden. (TZ 46)

Die Medizinische Universität Wien konnte keine Gesamtauswertung über die Fehlzeiten erstellen und erfasste die Krankenstandstage anders als die Stadt Wien. Eine Analyse ausgewählter Einzelbereiche zeigte jedoch (auch bei vergleichbaren Berufsgruppen) deutlich niedrigere Werte. Ein gemeinsames Fehlzeitenmanagement erfolgte nicht. (TZ 46)

Personalbedarfsplanung

Die letzte Personalbedarfsplanung stammte aus 1994. Obwohl sich seither wesentliche Elemente des Gesundheitswesens fundamental geändert hatten, fehlte eine aktuelle, rechtsträgerübergreifende Personalbedarfsplanung. (TZ 47)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Weder das AKH noch die Medizinische Universität Wien erachteten sich für eine systematische Personalbedarfsplanung der Berufsgruppe der Ärzte zuständig. Entgegen den Vorgaben im Wiener Krankenanstaltengesetz enthielten die Meldungen des Soll– und Ist–Standes der Ärzte durch den Krankenanstaltenträger lediglich die 12 Gemeinde–Ärzte (nicht aber die Ärzte der Medizinischen Universität Wien). (TZ 48)

Über den Personalbedarf für die Pflege bestand keine Einigkeit zwischen der Generaldirektion des KAV und der Teilunternehmung AKH. Noch im Jahr 2011 beantragte der Direktor der Teilunternehmung AKH – ohne Ergebnis – mehr als 500 Dienstposten bei der Generaldirektion des KAV. Diese wies dem RH gegenüber darauf hin, dass bereits im Ist–Stand die Ausstattung des AKH mit Pflegepersonal erheblich über der anderer Häuser liege. (TZ 49)

Kinderklinik

Nach Strukturveränderungen in der Universitätsklinik für Kinder– und Jugendheilkunde des AKH Wien war der Personalbedarf für die Pflege neu zu bewerten. Im Dienstweg konnte keine Einigung erzielt werden. Nachdem Ausfälle in der Notfallversorgung für Kinder und Jugendliche in Wien – auch medial – diskutiert worden waren, fand eine Krisensitzung u.a. mit der zuständigen Stadträtin, dem Generaldirektor des KAV und dem Rektor der Medizinischen Universität Wien statt. Darin wurde entschieden, eine externe Personalbedarfsberechnung zu beauftragen. Die Notwendigkeit, für einzelne Veränderungen in einer bestimmten Universitätsklinik die zuständige Stadträtin, den Generaldirektor des KAV und den Rektor der Medizinischen Universität Wien zu befassen, Ausfälle in der Notfallversorgung der Kinder und Jugendlichen in Wien medial zu reflektieren und schlussendlich auf externe Berechnungen zurückzugreifen, zeigte die grundlegenden Probleme hinsichtlich der Personalplanung im AKH auf. (TZ 50)

Kinderoperationszentrum

Die Errichtung des Kinderoperationszentrums (Bauteil 61.1) erfolgte, ohne dass rechtzeitig der Personalbedarf dafür ermittelt worden war und ohne dass bei Baubeauftragung ein endgültiges Nutzungskonzept vorlag. Folge davon war eine suboptimale Auslastung der errichteten Infrastruktur (z.B. war ein Operationssaal nur an einem Tag pro Woche offen). (TZ 51)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Gesamteinschätzung zum Personal

Insgesamt führte die hohe Komplexität der Personalbewirtschaftung im AKH zu wirtschaftlichen Ineffizienzen, zu Schwierigkeiten bei der Erfüllung elementarer Aufgaben der Personalverwaltung (wie z.B. der Prüfung der Einhaltung der Arbeitszeit oder von Nebenbeschäftigungen) und zu Unklarheiten bei der Personalbedarfsplanung. Verbesserungen in der Personalbewirtschaftung waren daher für eine erfolgreiche Führung des AKH unerlässlich. (TZ 52)

Risikomanagement

Bei beiden Rechtsträgern war ein systematisches Management strategischer und operativer Risiken bzw. interner Kontrollen noch nicht eingerichtet, jedoch geplant. Eine Abstimmung der Einführung des Risikomanagements war nicht vorgesehen. (TZ 53, 54)

Sowohl für die Medizinische Universität Wien als auch für die Teilunternehmung AKH waren – jeweils andere – Innenrevisionen prüfungsbefugt. Abgestimmte Prüfungen waren in Einzelfällen erfolgt, eine regelmäßige institutionelle Kooperation war nicht vorgesehen. (TZ 55)

Eine rechtsträgerübergreifende Einschätzung von Koordinationsrisiken fehlte. Der RH identifizierte einige Risiken und stellte fest, dass nur manche davon systematisch bearbeitet wurden. Die Zahl der gemeldeten Schadensfälle für Behandlungsfehler war rückläufig. (TZ 56)

Überlegungen für die zukünftige Zusammenarbeit

Im Sommer 2012 beauftragten der Bund und die Stadt Wien die Medizinische Universität Wien und die Teilunternehmung AKH mit der Erarbeitung eines abgestimmten Zukunftsbildes und eines Modells zur langfristigen Zusammenarbeit (Projekt „Ziel– und Gesamtentwicklung AKH 2020“). Bestimmte, bereits einseitig beschlossene, strategische Festlegungen waren Vorgaben für das Projekt (insbesondere der Regionale Strukturplan der Stadt Wien und der Entwicklungsplan der Medizinischen Universität Wien). Eine Veränderung der Rechtsträgerschaft war ausdrücklich als Nichtziel des Projekts ausgeschildert, die jeweiligen Finanzierungsanteile von Bund und Stadt Wien waren ebenfalls nicht Projektinhalt. Die Aussparung dieser erfolgskritischen Themen lief einer umfassenden Zielerreichung des Projekts zuwider. (TZ 57)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kurzfassung

AKH und Gesundheitsreform

Die in der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung im AKH festgestellten Probleme spiegelten in zentralen Bereichen die generell im österreichischen Gesundheitswesen bestehenden Defizite wider, z.B. die zersplitterte Kompetenzverteilung bzw. die mangelnde sektorübergreifende Abstimmung. (TZ 58)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten zur Zusammenarbeit Bund und Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien								
Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F., Wiener Krankenanstaltengesetz, LGBl. Nr. 23/1987 i.d.g.F., Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl. I Nr. 120/2002 i.d.g.F.							
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Veränderung 2005 bis 2011** in %
AKH[8]								
tatsächliche Betten	1.909	1.919	1.870	1.838	1.810	1.871	1.829	– 4
stationäre Patienten	94.369	99.028	98.630	102.018	103.926	103.557	99.664[5]	6
Ambulanzfrequenzen (in 1.000)	1.816	1.849	1.854	1.805	1.809	1.799	1.738	– 4
LKF–Punkte (in Mio.)	321,8	333,8	338,2	342,3	399,5	399,0	400,5	24
Studierende (jeweils WS)[4]	10.466	9.009	8.461	7.794	7.381	7.190	7.278	– 30
Impact Punkte	4.485	5.780	6.996	7.780	8.826	10.034	n.v.	124
Endkosten (in Mio. EUR)[6]	899,60	912,58	940,79	992,54	994,68	1.059,65	1.105,70	23
Mitarbeiter (in VBÄ)[7]	8.928	8.870	8.837	8.911	8.955	8.990	9.304	4
Teilunternehmung AKH der Stadt Wien[8]								
	in Mio. EUR							
Betriebsleistung[1]	765,95	758,78	782,47	848,38	813,41	882,01	927,82	21
davon klinischer Mehraufwand	*47,27*	*43,64*	*40,00*	*38,73*	*36,36*	*34,92*	*34,23*	*– 28*
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	– 11,21	– 36,22	– 33,16	0,62	– 70,64	– 4,13	– 3,74	
Jahresgewinn/–verlust	– 0,52	6,98	– 29,26	18,25	– 18,03	14,16	– 3,42	
	Anzahl							
Mitarbeiter (in VBÄ)[7]	6.059	6.003	5.958	5.929	5.941	5.774	5.798	– 4
Medizinische Universität Wien[8]								
	in Mio. EUR							
Betriebsleistung[2]	390,78	370,40	395,47	406,77	425,06	451,5	448,41	15
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	2,85	– 4,10	0,81	0,85	0,00	0,36	– 8,43	
Jahresgewinn/–verlust	0,10	– 0,03	0,53	0,51	– 0,17	0,16	– 8,51	
	Anzahl							
Mitarbeiter (in VBÄ)[3]	4.059	4.138	4.206	4.234	4.225	4.235	4.249	5

1 Leistungserlöse, Betriebskostenzuschüsse, klinischer Mehraufwand, Bestandsveränderung sowie sonstige betriebliche Erträge

2 Umsatzerlöse, Bestandsveränderung und sonstige betriebliche Erträge

3 durchschnittlicher Personalstand nach Rechnungsabschluss UGB

4 ordentliche und außerordentliche Studierende

5 Rückgang aufgrund anderer Verrechnungsform im Bereich der Kinderklinik (nicht aufgrund einer Änderung der erbrachten Leistungen)

6 Endkosten sind die Gesamtkosten (1.168 Mio. EUR im Jahr 2010) abzüglich der Kostenminderung.

7 laut Kostenrechnung der Teilunternehmung AKH (ohne Mitarbeiter der VKMB)

8 Für das AKH waren eine Kostenrechnung und eine Leistungsstatistik, aber kein gesamthafter Rechnungsabschluss verfügbar. Rechnungsabschlüsse existierten für die Teilunternehmung AKH der Stadt Wien und die Medizinische Universität Wien. Sie bildeten einerseits jeweils nur Teilmengen der im AKH eingesetzten Ressourcen ab, enthielten aber andererseits auch andere Elemente. Beispielsweise für die Medizinische Universität die medizinisch–theoretischen Bereiche, für die Teilunternehmung AKH das St. Anna Kinderspital.

Quellen: BMWF uni:data; Rechnungsabschlüsse des AKH sowie der Medizinischen Universität Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH führte im Rahmen des Prüfungsschwerpunkts „Gebietskörperschaftenübergreifende Aufgaben– und Finanzverflechtungen; Struktur– und Aufgabenreform“ zwischen Mai 2012 und August 2012 eine Gebarungsüberprüfung zum Thema „Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des Wiener Allgemeinen Krankenhauses (AKH)“ durch.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war eine Beurteilung der Zusammenarbeit des Bundes und der Stadt Wien im AKH in Bezug auf ihre rechtliche Ausgestaltung, die Festlegung des Leistungsauftrags, die Finanzierung, die Personalwirtschaft und das Risikomanagement.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis 2010, somit den Zeitraum zwischen dem Abschluss der letzten maßgeblichen politischen Vereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Wien zum AKH und dem zur Zeit der Gebarungsüberprüfung letzten vollständig abgerechneten Jahr. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere bzw. aktuellere Entwicklungen Bezug.

(2) Zeitgleich und inhaltlich abgestimmt mit dieser Gebarungsüberprüfung führte der RH auch Prüfungen zur technischen Betriebsführung sowie zum IT–Projekt AKIM durch, über die er gesondert berichtet.

(3) Ausdrücklich nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung waren Geschäftsfälle, die in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang von der Staatsanwaltschaft, der Innenrevision des Magistrats der Stadt Wien bzw. dem Kontrollamt der Stadt Wien überprüft wurden (z.B. die Beschaffungsvorgänge im Zusammenhang mit der Arbeitskräfteüberlassung).

(4) Im Folgenden verwendet der RH die Bezeichnung „AKH“ für den Betrieb des Krankenhauses und die dort stattfindende klinische Lehre und Forschung unabhängig davon, wer als Geldgeber oder Dienstgeber auftritt. Wenn es erforderlich ist, den Rechtsträger zu bezeichnen, verwendet der RH die Bezeichnung „Teilunternehmung AKH“[1] bzw. „Medizinische Universität Wien“. Zur besseren Lesbarkeit verwendet der RH die Bezeichnung „Stadt Wien“ unabhängig davon, ob sie Aufgaben der Gemeinde oder des Landes Wien wahrnimmt.

[1] (Teil)Unternehmung: ist eine Untergliederung der Wiener Stadtverwaltung und die Betriebsform des AKH. Nach § 71 der Wiener Stadtverfassung hat eine Unternehmung eine höhere Autonomie als eine Magistratsabteilung, ist aber Teil der Wiener Stadtverwaltung ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(5) Der RH übermittelte sein Prüfungsergebnis im Februar 2013. Im Mai 2013 langten Stellungnahmen vom BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien ein. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2013.

(6) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien teilten in ihren Stellungnahmen mit, dass sie den Bericht des RH als wertvollen Beitrag für die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen BMWF, Medizinischer Universität Wien, Stadt Wien und Teilunternehmung AKH ansehen. Die Empfehlungen des RH würden im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ bearbeitet.

Das BMWF führte aus, es teile die Analyse des RH über weite Strecken, und unterstrich die Empfehlungen an die zuständigen Akteure.

Im Übrigen stellten die drei Rechtsträger unterschiedliche Perspektiven in den Vordergrund:

- Die Medizinische Universtität Wien hob vor allem die Bedeutung einer Betriebsführungsgesellschaft und der von ihr als unzureichend bewerteten Investitionsmittel hervor.

- Die Stadt Wien hob hervor, dass das Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ ein „Leuchtturmprojekt“ darstelle, das Weichenstellungen und Innovationen bringe, die exakt und transparent vorbereitet und konsequent umgesetzt werden sollen.

- Das BMWF hob hervor, es sei weder mittelbar noch unmittelbar an der Führung des AKH beteiligt. Es habe keinerlei rechtliche Handhabe zur Beeinflussung der Vielzahl der vom RH an das BMWF, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien gerichteten Empfehlungen.

(7) Der RH begrüßte, dass alle drei Rechtsträger die Empfehlungen des RH sachlich bestätigten und sah der im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ angekündigten Umsetzung seiner Empfehlungen entgegen. Wie unter TZ 57 ausgeführt, war vor einer endgültigen Einschätzung der Projektaktivitäten jedoch deren Ergebnis und Umsetzung abzuwarten.

Eine grundsätzliche Gegenäußerung zur Bedeutung der Betriebsführungsgesellschaft tätigte der RH unter TZ 4. Er erläuterte die erhebliche Verantwortung des BMWF bei der Umsetzung der Empfehlungen unter TZ 7 und nahm zu den Investitionsmitteln unter TZ 30 Stellung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Einleitung

2.1 (1) Im AKH gestalteten der Bund, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien gemeinsam den größten und kostenintensivsten Gesundheitsbetrieb Österreichs. Träger der Krankenanstalt war die Stadt Wien. Träger der Studien– und Forschungseinrichtungen war zunächst der Bund, ab 2004 die durch Bundesgesetz eingerichtete Medizinische Universität Wien. Die meisten Organisationseinheiten des AKH waren zugleich Abteilung der Krankenanstalt und Organisationseinheit der Medizinischen Universität Wien. Die Koordination der beteiligten Rechtsträger war somit eine wesentliche Herausforderung für den laufenden Betrieb des AKH.

Die folgende Tabelle zeigt einige wesentliche Entwicklungsschritte des AKH:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 1:	Wesentliche Entwicklungsschritte des AKH
1953	erste Entscheidung des VfGH über die Höhe des klinischen Mehraufwands
1955	Entscheidung zum Neubau des AKH
1957	Festlegung des klinischen Mehraufwands mit 18 % des Nettobetriebsaufwands in einer Vereinbarung zwischen Bund und Stadt Wien
1962	Gründung der ARGE AKH mit Vertretern des Bundes und der Stadt Wien zur Abstimmung hinsichtlich des Neubaus
1972	Beginn Bauabschnitt 4 (Hauptgebäude)[1]
1977	Festlegung einer räumlich funktionellen Gliederung des neuen AKH durch die ARGE AKH
1980	„AKH Skandal“
1981	Kündigung der Vereinbarung zum klinischen Mehraufwand durch die Stadt Wien und Aufnahme von Verhandlungen
1982	Baubeauftragungsvertrag mit der VAMED
1983	Festlegung der Bettenanzahl für den Neubau
1989	Schaffung einer eigenen Magistratsabteilung für das AKH
1991	Entscheidung des VfGH über einen höheren klinischen Mehraufwand nach Klagen 1982 und 1985
1991	Beginn der Krankenversorgung
1993	Schaffung des Wiener Krankenanstaltenverbunds unter Einbeziehung des AKH
1994	offizielle Eröffnung des AKH
1998	Arbeitsgruppe zur Organisationsreform AKH
2000	nach neuerlicher Klage (1999) Vergleich über den klinischen Mehraufwand
2002	Gründung der Teilunternehmung AKH im Wiener Krankenanstaltenverbund
2004	Ausgliederung der Medizinischen Universität Wien
2005	Politische Vereinbarung zwischen Bund und Stadt Wien über den klinischen Mehraufwand, die paktierten Investitionen und die Restfertigstellung
2015	Auslaufen der Vereinbarung über den klinischen Mehraufwand

Anmerkung: wesentliche Ereignisse im Zusammenhang mit dem klinischen Mehraufwand

[1] Davor wurden die Gebäudegruppe Kinderklinik und die Universitätsklinik für Psychiatrie sowie die Tiefparkgarage errichtet. Die Inbetriebnahme erfolgte 1974 bis 1975.

Quellen: Teilunternehmung AKH der Stadt Wien; RH

Die Tabelle zeigt, dass der Bund und die Stadt Wien wesentliche Fragen der rechtlichen, funktionellen und baulichen Ausgestaltung während laufender Auseinandersetzungen zur Finanzierung (insbesondere zum klinischen Mehraufwand) entschieden. Beispielsweise wurden die Entscheidungen über die Bettenanzahl (im Jahr 1983) und über die Führung des AKH als eigene Magistratsabteilung der Stadt Wien (im Jahr 1989) während einer Auseinandersetzung über den klinischen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Mehraufwand vor dem Verfassungsgerichtshof (VfGH) (in den Jahren 1982 bis 1991) getroffen.

(2) Im Jahr 2010 war das AKH mit rd. 10.000 Mitarbeitern der größte Gesundheitsbetrieb Österreichs und eines der größten Spitäler weltweit. Seit seiner Neuerrichtung konnte sich das AKH als wichtige Säule der Versorgung der Wiener und der österreichischen Bevölkerung sowie als internationale Spitzeneinrichtung der Forschung etablieren. Das AKH war pro LKF–Punkt (LKF = Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung) oder pro Bett mit rd. 1.168 Mio. EUR Gesamtkosten im Jahr allerdings auch die bei weitem teuerste Krankenanstalt in Österreich (siehe TZ 26). In den Jahren 2011 und 2012 planten sowohl die Medizinische Universität Wien als auch die Stadt Wien Maßnahmen zur Reduktion der Kosten (siehe TZ 27 ff.), ohne jedoch Einvernehmen darüber zu erzielen. Im Dezember 2011 protestierten die Ärzte am AKH gegen die geplanten Einsparungen, da sie eine Beeinträchtigung der Patientenversorgung durch eine nicht abgestimmte Reduktion der Journaldienste befürchteten (siehe TZ 41).

2.2 Der RH wies darauf hin, dass die zwischen Bund bzw. Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien getrennte Führung insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung regelmäßig zu Auseinandersetzungen geführt hatte. Er untersuchte daher in der Folge die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit sowie die Grundlagen des Leistungsauftrags, der Finanzierung und der Personalwirtschaft des AKH.

Rechtliche Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit

Notwendigkeit der Zusammenarbeit

3.1 (1) Das Spitalswesen war Bundessache hinsichtlich Gesetzgebung über die Grundsätze und Landessache hinsichtlich der Erlassung von Ausführungsgesetzen und der Vollziehung (Art. 12 Abs. 1 Z 1 B–VG). Dementsprechend galten für die Errichtung und den Betrieb von Krankenanstalten in Österreich das Krankenanstalten– und Kuranstaltengesetz des Bundes (KAKuG) sowie neun Landesgesetze.

Demgegenüber waren Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiet des (Hoch)Schulwesens Bundessache (Art. 14 B–VG). Nach Art. 81c B–VG waren die öffentlichen Universitäten Stätten freier wissenschaftlicher Forschung und Lehre. Sie handelten im Rahmen der Gesetze autonom. Die Mitglieder universitärer Kollegialorgane waren weisungsfrei. Nähere Bestimmungen enthielt das Universitätsgesetz 2002 (UG).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das AKH fiel als öffentliche Krankenanstalt und als Universitätsklinik – ebenso wie das LKH–Universitätsklinikum Graz und das LKH Innsbruck – in den Anwendungsbereich sowohl des Krankenanstaltenrechts als auch des Universitätsrechts.

(2) Beide Rechtsbereiche verpflichteten Krankenanstaltenträger und Universität zur Zusammenarbeit. Grundsätzliche Verpflichtungen (etwa die gegenseitige Berücksichtigung von Interessen) waren gesetzlich (im KAKuG und im UG) festgelegt, im Übrigen verwies der Gesetzgeber die Träger auf eine vertragliche Regelung:

- Das KAKuG bestimmte, dass der Krankenanstaltenträger bei Errichtung und Betrieb von Universitätskliniken die Erfordernisse von Forschung und Lehre zu berücksichtigen und darüber eine Vereinbarung mit dem Träger der medizinischen Universität zu treffen hatte (§ 3c KAKuG).

- Gemäß UG erfüllten die Medizinischen Universitäten ihre Forschungs– und Lehraufgaben im klinischen Bereich auch im Zusammenwirken mit öffentlichen Krankenanstalten. Sie waren verpflichtet, mit dem Krankenanstaltenträger eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit beim Betrieb der Krankenanstalt zu treffen,[2] und berechtigt, sich an einer Gesellschaft zur Führung des Betriebs der Krankenanstalt zu beteiligen.[3]

- Die organisatorischen Gliederungen des klinischen Bereichs waren aufeinander abzustimmen.

- Die Medizinischen Universitäten hatten ihre Ärzte zu beauftragen, an der Erfüllung der Aufgaben des klinischen Bereichs der Krankenanstalten mitzuwirken. Diese Mitwirkung war dann dem Krankenanstaltenträger und nicht der Universität zuzurechnen.[4]

(3) Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit zwischen Universität und Krankenanstaltenträger galt auch für die beiden anderen öffentlichen Universitätskliniken in Österreich (Graz und Innsbruck) sowie für Universitätskliniken im internationalen Umfeld. Ein Vergleich mit diesen Einrichtungen zeigte kein einheitliches Bild:

[2] § 29 Abs. 5 UG
[3] § 29 Abs. 3 UG
[4] § 29 Abs. 4 UG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– In der Steiermark schlossen am 17. Dezember 2010 die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. und das Rektorat der Medizinischen Universität Graz eine Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit ab. Darin waren u.a. eine gemeinsame Budgetierung und ein gemeinsames Führungsgremium vorgesehen.

– In Tirol gelang eine Zusammenarbeitsvereinbarung nicht. Nach einem Rechtsstreit schlossen das Land Tirol und der Bund 2012 einen Vergleich über den klinischen Mehraufwand ab.[5]

– International gab es sowohl Integrationsmodelle (Betrieb unter einer gemeinsamen Rechtsträgerschaft) als auch Kooperationsmodelle.[6] Aufgrund unterschiedlicher Kompetenzlagen und Finanzierungssysteme[7] waren unmittelbare Schlussfolgerungen für das AKH schwierig.

3.2 Der RH wies darauf hin, dass eine Zusammenarbeit des Bundes und der Stadt Wien sowohl gesetzlich vorgesehen als auch sachlich unabdingbar war.

Aus den Vorgaben für die Zusammenarbeit ergab sich einerseits ein gewisser Zielkonflikt (die Stadt Wien war für die Versorgung der Bevölkerung mit Krankenanstalten zuständig, der Bund bzw. die Medizinische Universität Wien für die Erreichung von Forschungs– und Lehrzielen), andererseits aber auch der Auftrag, die gegenseitigen Interessen zu berücksichtigen und den jeweils anderen Partner bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen.

Die Umsetzung dieses Auftrags im Rahmen der betrieblichen Gegebenheiten des AKH war eine gestalterische Aufgabe der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien: Aufgrund der zwischen den österreichischen Universitätskliniken sehr unterschiedlichen Regelungen und der schon im Hinblick auf die Finanzierungs– und Kompetenz-

[5] Dessen Bestandteil war eine Neuverhandlung des klinischen Mehraufwands bis zum Jahr 2015 mit dem Ziel, eine weiterführende nachhaltige Lösung und eine Gleichstellung des AKH Wien, des LKH Graz und des LKH Innsbruck ab dem 1. Jänner 2016 umzusetzen.

[6] Das Kooperationsmodell war z.B. in Deutschland in Baden–Württemberg, Hessen und Bayern, das Integrationsmodell in Berlin, Thüringen und Hamburg umgesetzt.

[7] Die spezifische Herausforderung, dass nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung eine Gebietskörperschaft zur Forschungsfinanzierung und eine andere für die Finanzierung der Krankenanstalten zuständig war, stellte sich z.B. in Deutschland nicht (dort waren beide Aufgaben Landesangelegenheit). In Ländern, in denen die Forschungsausgaben überwiegend durch private Geldgeber finanziert werden oder die Patientenversorgung kostendeckend leistungsorientiert vergütet wird, ergaben sich andere Problemfälle.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

lage geringen internationalen Vergleichbarkeit stand ein klares Best–practice–Modell nicht zur Verfügung.

Der RH analysierte daher im Folgenden die bisherigen Bemühungen um eine optimierte Zusammenarbeit (TZ 4), die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Regelungen (TZ 5 und 6) und die Rahmenbedingungen für die weitere Zusammenarbeit (TZ 7). Nach der Darstellung der Konsequenzen der bestehenden Rahmenbedingungen für den Leistungsauftrag, die finanziellen Rahmenbedingungen und die Personalwirtschaft des AKH finden sich zusammenfassende Überlegungen für die zukünftige Zusammenarbeit.

Bisherige Bemühungen um eine optimierte Zusammenarbeit

4.1 (1) Trotz über mehr als 25 Jahre andauernder Bemühungen gelang keine gemeinsame Betriebsführung zwischen Bund und Stadt Wien. Bereits im Jahr 1987, somit mehrere Jahre vor der Inbetriebnahme des AKH–Neubaus, gab es Überlegungen seitens der für die Errichtung des AKH geschaffenen ARGE AKH, eine eigene Betriebsgesellschaft zu gründen. Ein Verhandlungsteam legte verschiedene Vertragsentwürfe vor, die aber nicht realisiert wurden. Die Stadt Wien schuf 1989 eine eigene Magistratsabteilung für den Betrieb des AKH.

(2) Im Jahr 1990 erarbeiteten der Bund und die Stadt Wien einen weiteren Vertragsentwurf. Dieser sah eine „Bund–Stadt Wien–Kommission“ als gemeinsames Entscheidungsgremium vor.[8] Über konkrete Regelungen zu Leistungen, Personal und Finanzen konnte jedoch keine Einigung erzielt werden; letztlich trat der Vertragsentwurf nicht in Kraft. Über die Finanzierung des klinischen Mehraufwands entschied 1991 der VfGH.

(3) Ein Arbeitsübereinkommen der Wiener Stadtregierung vom November 1996 sah die Ausgliederung des AKH Wien aus dem Krankenanstaltenverbund (KAV) und die Bildung einer eigenen Gesellschaft vor. Die daraufhin eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete bis September 1997 ein 13–Punkte–Programm als weitere Diskussionsgrundlage. Einen konkreten Vorschlag machte die Arbeitsgruppe[9] aufgrund höchst unterschiedlicher Auffassungen über die Notwendigkeit und die Vor– und Nachteile einer Ausgliederung in Form einer Gesellschaft nicht.

[8] Dieses war letztlich als Beratungsgremium konzipiert, bei Uneinigkeit hatten die einzelnen Organe jeweils selbstständig zu entscheiden.

[9] Der Arbeitsgruppe gehörten Mitarbeiter folgender Institutionen an: Magistratsdirektion Verfassungs– und Rechtsmittelbüro, AKH–Verwaltungsdirektion, BM für Wissenschaft und Verkehr, Medizinische Fakultät, BM für Finanzen, BM für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Im Jahr 1999 begann erneut ein Rechtsstreit über die Finanzierung beim VfGH. Er endete durch einen Vergleich im Jahr 2000, in dem auch weitere Verhandlungen über eine Aufgabenausgliederung in Form einer Betriebsführungsgesellschaft festgelegt wurden. Im November 2001 besprachen der Bund und die Stadt Wien, dass das AKH ab dem Jahr 2004 mit einer Betriebsführungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH geführt werden sollte. Im Sommer 2003 berieten Arbeitsgruppen die prioritären Bereiche einer Zusammenarbeitsvereinbarung und die weitere Vorgehensweise. Zur tatsächlichen Errichtung der Betriebsführungsgesellschaft kam es nicht.

(5) In den Jahren 2004 und 2005 traten erneut Meinungsverschiedenheiten über den klinischen Mehraufwand auf. Intensive Verhandlungen führten am 6. Juni 2005 schließlich zu einer grundlegenden Einigung. Sie sah vor, dass bis März 2006 Vorschläge für eine gemeinsame Betriebsführungsgesellschaft vorzulegen wären. Dazu lag auch ein Arbeitspapier vor;[10] eine Betriebsführungsgesellschaft entstand abermals nicht.

(6) Die Teilunternehmung AKH und die Stadt Wien selbst befassten sich auch außerhalb der Verhandlungen mit dem Bund bzw. der Medizinischen Universität Wien mit alternativen Formen der Betriebsführung. Sie erarbeiteten 2004 einen Businessplan für eine AKH–Wien GmbH, befassten sich 2007 mit Themenschwerpunkten wie Finanzen und Personal und entwickelten im Jahr 2008 einen Entwurf für eine Zusammenarbeitsvereinbarung, der detaillierte Regelungen z.B. für Fragen der Personalwirtschaft enthielt. Schließlich lagen 23 – mit externer Unterstützung erstellte – gesellschaftsrechtliche Varianten und Gutachten zu verschiedenen Sonderfragen (z.B. Personal, Steuern etc.) vor. Eine gemeinsame Betriebsführung bzw. Trägerschaft würde danach eine Kombination aus einer Vereinbarung nach Art. 15a B–VG, aus gesetzlichen Begleitmaßnahmen (z.B. Ausgliederungsgesetzen, dienstrechtlichen Begleitmaßnahmen) und privatrechtlichen Vereinbarungen erfordern. Für mehrere dieser Rechtsakte lagen bereits konkrete Entwürfe vor.

[10] Dem RH lag ein Papier vom 25. September 2006 vor, wonach die Gründung einer Betriebsführungsgesellschaft außerhalb der derzeitigen KAV–Strukturen angestrebt werde. Eine AKH–Betriebsführungsgesellschaft sollte Parallelaktivitäten reduzieren, Synergien nutzen und dadurch Ressourcen sparen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Medizinische Universität Wien führte ihrerseits in ihren Wissensbilanzen aus, sie sei weiterhin an einer gemeinsamen Betriebsführung interessiert, erkenne jedoch dazu keine Bereitschaft der Stadt Wien.

(7) Prüfungen des Kontrollamtes der Stadt Wien ergaben, dass seitens der Stadt Wien für die Überlegungen zur Optimierung der Betriebsform von 2002 bis 2011 externe Aufwendungen von rd. 1,07 Mio. EUR entstanden waren.

Die Medizinische Universität Wien erklärte auf Nachfrage des RH, dass keine externen Aufwendungen für Rechtsgutachten oder Beratung entstanden waren.

Beide Seiten hatten erhebliche interne Ressourcen auf die Überlegungen verwendet.[11]

4.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Bemühungen um eine gemeinsame Betriebsführung trotz des Einsatzes erheblicher Ressourcen seit 25 Jahren erfolglos geblieben waren. Nach Ansicht des RH war dies auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- Die verhandlungsführenden Stellen hatten maßgebliche Faktoren für die tatsächliche Umsetzung ihrer Konzepte (z.B. die Zielsetzung der politischen Entscheidungsträger) nicht ausreichend in systematischer Form berücksichtigt (z.B. durch Instrumente des Projektmanagements wie klare Projektaufträge, Umfeldanalysen, Projektkommunikation oder Risikomanagement).

- Weiters waren die Bemühungen um eine geeignete rechtliche Struktur von den Verhandlungen über die Finanzierung häufig getrennt. So scheiterte die Rechtsform an einer fehlenden Einigung über Finanzierung, während umgekehrt die Einigungen über die Finanzierung jeweils die Entscheidungen über die Rechtsform auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, bei künftigen Verhandlungen für eine verbesserte Zusammenarbeit beim Betrieb des AKH die für eine tatsächliche Umsetzung maßgeblichen Faktoren frühzeitig zu berücksichtigen und die

[11] In der Teilunternehmung AKH lagen für einige interne Ressourcen (insbesondere die Stabstelle Betriebsentwicklung) ebenfalls Aufzeichnungen über Kosten für die Vorbereitung einer Veränderung der Rechtsträgerschaft des AKH vor (insgesamt rd. 1 Mio. EUR). Andere interne Bereiche (z.B. die Rechtsabteilung) führten keine entsprechenden Aufzeichnungen. Auch die Medizinische Universität Wien führte keine derartigen Aufzeichnungen, weshalb der RH auf eine Schätzung der internen Kosten verzichtete.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

rechtlichen Strukturen der Zusammenarbeit gemeinsam mit den Eckpunkten der Finanzierung zu verhandeln.

4.3 *(1) Die Stadt Wien und die Medizinische Universität Wien führten beide aus, dass im Juni 2012 vom BMWF, der Stadt Wien und dem KAV als Projektauftraggeber ein Projekt freigegeben worden sei, das unter der Bezeichnung „Universitätsmedizin Wien 2020" geführt werde. Ziel dieses Projekts sei u.a. auch, die Anforderungen an ein Betriebsführungsmodell zu definieren, ein geeignetes Betriebsführungmodell auszuwählen, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, sowie die Form der künftigen Zusammenarbeit festzulegen. Die Empfehlung des RH werde somit umgesetzt.*

(2) Das BMWF sprach sich für die Umsetzung der Empfehlung des RH aus. Zur Kritik, dass in den vergangenen 25 Jahren keine gemeinsame Betriebsführung gelungen war, führte das BMWF aus, dass diese „zu keinem Zeitsegment der vergangenen 25 Jahre konkret angestrebt oder rechtlich zulässig" gewesen wäre.

(3) Die Medizinische Universität Wien brachte ihr Bedauern zum Ausdruck, dass der RH den involvierten Rechtsträgern zwar in insgesamt 40 Punkten eine verbesserte Zusammenarbeit empfahl, sich aber zur Empfehlung, eine gemeinsame Betriebsführungsgesellschaft für das AKH zu errichten, nicht durchgerungen habe. Ohne eine solche Gesellschaft werde aber keine Entscheidungs– und Verantwortungskongruenz erreicht werden. Wesentliche Aspekte des Personalwesens könnten nur unzureichend erfasst werden. Ein reiner Zusammenarbeitsvertrag stärke nicht das Zusammenarbeitsgefühl für den Gesamtbetrieb, so dass jeder Partner versuchen werde, aus dem Vertrag für sich das Optimale herauszuholen.

4.4 (1) Der RH begrüßte die Zustimmung zu seiner Empfehlung durch alle Berichtsadressaten und den Umstand, dass die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien die Umsetzung zahlreicher Empfehlungen planten bzw. bereits bearbeiteten.

(2) Angesichts der vom RH ausführlich dargestellten Bemühungen zur Umsetzung einer gemeinsamen Betriebsführung (u.a. der Zusage des BMWF in der Leistungsvereinbarung mit der Medizinischen Universität Wien, eine solche anzustreben), konnte er die Aussage des BMWF, wonach eine gemeinsame Betriebsführung „zu keinem Zeitsegment der vergangenen 25 Jahre konkret angestrebt oder rechtlich zulässig" gewesen wäre, nicht nachvollziehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Zu den Ausführungen der Medizinischen Universität Wien über die Notwendigkeit einer Betriebsführungsgesellschaft merkte der RH Folgendes an:

Nach Ansicht des RH ist die Einrichtung einer Gesellschaft für sich genommen noch keine Lösung für die vom RH beschriebenen Problemstellungen. Die Frage der rechtlichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit und insbesondere die Gründung bzw. Ausgestaltung einer gemeinsamen Betriebsführungsgesellschaft sind weniger eine Voraussetzung, sondern eher eine Konsequenz der gewählten Lösungen. Wesentliche Fragen wären zu klären, bevor eine entsprechende rechtliche Ausgestaltung definiert werden kann:

- Dies betrifft z.B. die Frage, ob die finanzielle Steuerung des AKH durch einen Träger erfolgen soll und die Beziehungen zu den anderen Beteiligten durch klare vertragliche Leistungen und Gegenleistungen zu regeln sind, oder ob eine gemeinsame Steuerung erfolgen soll (siehe TZ 23).

- Ebenso ist die Bereitschaft bzw. rechtliche Möglichkeit der Übertragung von personalwirtschaftlichen Entscheidungskompetenzen aus dem Bund bzw. der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien eher eine Vorfrage als eine Konsequenz der Gründung einer Betriebsführungsgesellschaft (siehe TZ 33 ff.).

- Eine gemeinsame Betriebsführungsgesellschaft kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein, von einem wirklichen Krankenanstaltenträger über eine reine „shared services"–Einheit zur Unterstützung der an der Zusammenarbeit im AKH beteiligten Rechtsträger (z.B. durch ein gemeinsames Facility Management, eine EDV–Abteilung oder eine Personalverrechnung) bis hin zu einer reinen Hülle ohne tatsächliche Nutzung.

Diese noch offenen Fragen bieten der politischen Willensbildung einen so großen Spielraum für die sachliche Ausgestaltung der zukünftigen Zusammenarbeit, dass eine vorweggenommene Beurteilung der dafür optimalen Rechtsform im Rahmen der Gebarungsüberprüfung des RH nicht möglich bzw. nicht geboten war. Der RH definierte daher die inhaltlich zu erarbeitenden Instrumente der Zusammenarbeit, nicht jedoch die dazu erforderlichen rechtlichen Lösungswege.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dessen ungeachtet wies der RH darauf hin, dass er sich keineswegs gegen eine gemeinsame Betriebsführungsgesellschaft ausgesprochen hatte. Vielmehr wies der RH insbesondere im Personalbereich (TZ 33) darauf hin, dass eine konsequente Lösung der vom RH aufgezeigten Probleme eine gemeinsame Betriebsführung erfordern würde.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Regelungen der Zusammenarbeit

Bestehende Regelungen

5.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es rd. 20 Verträge und Vereinbarungen, die Elemente der Zusammenarbeit zwischen der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien im AKH regelten. Die folgende Übersicht zeigt die aus Sicht des RH wichtigsten Vereinbarungen:[12]

[12] Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien enthielten auch andere Verträge, z.B. der Technische Betriebsführungsvertrag, der Angliederungsvertrag mit dem St. Anna Kinderspital oder der Vertrag über die Einräumung eines Superädifikatsrechts zum Zwecke der Erforschung von molekularbiologischen medizinischen Methoden am Gelände des AKH zwischen der Stadt Wien und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 2: Auswahl der im Jahr 2012 geltenden Regelungen zur Zusammenarbeit

Datum	Vereinbarung	Themenbereich
1975	Syndikatsvertrag	auftraggeberseitige Grundlage für die Baubeauftragung (Gründung der ARGE AKH)
1982	Baubeauftragungsvertrag	abgelöst durch Totalübernehmervertrag
1991	Technischer Betriebsführungsvertrag	Vertrag zwischen Stadt Wien und VKMB über die Instandhaltung und Wartung
2006	Totalübernehmervertrag (TÜV)	Ablöse Baubeauftragungsvertrag 1982, Festlegung der Fertigstellung des AKH bis 2010
2006	Abwicklung Zahlungsverkehr der ARGE AKH	Detailregelungen zum TÜV
2006	Geschäftsordnung des Projektausschusses der ARGE AKH gemäß TÜV	Detailregelungen zum TÜV
2006	Beauftragung begleitende Kontrolle	Detailregelungen zum TÜV
2006	Umlaufbeschluss ARGE AKH 2006	Restfertigstellung AKH
2005	Politische Vereinbarung Bund/Stadt Wien über finanzielle Rahmenbedingungen für das AKH Wien	Grundlage für klinischen Mehraufwand, paktierte Investitionen und laufende Betriebsführung 2005 bis 2015
2005	Umsetzungsvereinbarung Bund/Stadt Wien	Umsetzung der Politischen Vereinbarung
2005	Umsetzungsvereinbarung Bund/Medizinische Universität Wien	Umsetzung der Politischen Vereinbarung
2005	Umsetzungsvereinbarung Stadt Wien/ Medizinische Universität Wien	Umsetzung der Politischen Vereinbarung
2003	Vereinbarung betreffend Sondermittelbedienstete	Regelung des Übergangs von mehreren hundert Bediensteten durch die Auflösung der Teilrechtsfähigkeit der Kliniken
2000	Geschäftsordnung Arzneimittelkommission	Entscheidungen über die Auswahl bzw. die Beschaffung von Arzneimitteln
2004	Geschäftsordnung Primarärztekollegium	alle die Patientenversorgung betreffenden Agenden
2004	Geschäftsordnung kollegiale Führung	Leitung der Krankenanstalt (Rektorat mit beratender Stimme vertreten)
2007	Geschäftsordnung der Kommission für Paktierte Investitionen	Entscheidungen über die Priorisierung von Investitionsprojekten
2007	Geschäftsordnung Implantate–Kommission	Entscheidungen über die Auswahl bzw. die Beschaffung von Implantaten
2007	Geschäftsordnung Medizinproduktekommission	Entscheidungen über die Auswahl bzw. die Beschaffung von Medizinprodukten
2008	Geschäftsordnung Hygieneteam	Entscheidungen über die Hygiene betreffende Angelegenheiten
2008	gegenseitige Nutzung von Glasfaser-kapazitäten und WLAN	Detailregelungen zur Nutzung von EDV–Ressourcen

Anmerkung: Verträge, die sich auf Bau und Fertigstellung des AKH beziehen
Verträge, die sich auf grundsätzlicher Ebene mit der Zusammenarbeit bei der Betriebsführung befassen
Detailregelungen dazu

Quelle: Teilunternehmung AKH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Regelungen der Zusammenarbeit

(2) Eine Reihe von Regelungen (blau markiert) stand im Zusammenhang mit der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits weitgehend abgeschlossenen Neuerrichtung des AKH.[13]

Die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 und die Umsetzungsvereinbarungen dazu (grün markiert) regelten insbesondere die Höhe des laufenden klinischen Mehraufwands und der paktierten Investitionen in den Jahren 2007 bis 2015 sowie die grundlegende Pflicht der Medizinischen Universität Wien, das ärztliche Personal zur Verfügung zu stellen.

Zahlreiche Vereinbarungen (grau markiert) konkretisierten einzelne operative Teilaspekte der Zusammenarbeit:

- Eine gemeinsame Kommission plante Investitionsvorschläge.

- Eine begleitende Kontrolle prüfte paktierte Bau– und Haustechnikprojekte.

- Ein Kontrollbeirat überprüfte die Verwendung bestimmter Mittel für Sondermittelbedienstete.

- Im „Primarärztekollegium“ befassten sich u.a. die Klinikleiter, der ärztliche Direktor und der Rektor der Medizinischen Universität Wien mit Agenden der Patientenversorgung.

- Im Hygieneteam, in der Arzneimittel– und der Implantate–Kommission kooperierten Vertreter des AKH und der Medizinischen Universität Wien.

- Die gegenseitige Nutzung von Glasfaserkapazitäten bzw. der WLAN–Struktur im AKH oder die Meldung neu eingestellter Mitarbeiter der Medizinischen Universität Wien an das AKH zur Ausstellung von Zutrittskarten waren jeweils gesondert geregelt.

[13] Der Syndikatsvertrag zwischen der Republik Österreich und der Stadt Wien aus dem Jahr 1975 stellte seitens des Auftraggebers die Vertragsgrundlage zur Bildung einer Arbeitsgemeinschaft und Finanzierung des Neubaus des AKH Wien dar. Der Baubeauftragungsvertrag zum Neubau des AKH stammte vom 29. Juli 1982. Er war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr wirksam, sondern für die Restfertigstellung des AKH aufgrund der Vereinbarung vom 6. Juni 2005 in ein Totalübernehmerverhältnis mit der VAMED inkorporiert worden. Dieser Totalübernehmervertrag war durch mehrere operative Vereinbarungen ergänzt worden, z.B. bezüglich der Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Weitere Vereinbarungen betrafen die Einrichtung eines Projektausschusses und einer begleitenden Kontrolle.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Auch das KAKuG und das UG enthielten Einzelvorgaben zur Zusammenarbeit, z.B.:

- Der Rektor der Medizinischen Universität Wien war den Sitzungen der kollegialen Führung des AKH mit beratender Stimme beizuziehen.[14]

- Die Anstaltsordnung des AKH hatte die Bedürfnisse der Forschung und Lehre zu berücksichtigen; vor ihrer Genehmigung war das Rektorat zu hören.[15]

- Das Rektorat gehörte der Kommission für Qualitätssicherung des AKH an.[16]

- Die Arzneimittelkommission des AKH musste gewährleisten, dass die Medizinische Universität Wien ihre Führungs– und Lehraufgaben uneingeschränkt erfüllen konnte.[17]

(4) Neben den von ihren Dienstgebern oder den gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgegebenen Formen der Zusammenarbeit nutzten Mitarbeiter der Medizinischen Universität Wien und des AKH auch andere Möglichkeiten. So hatten rd. 30 Vereine[18] ihre Postadresse im AKH. Das AKH führte darüber eine Liste, wobei nicht in allen Fällen Informationen über Vereinszweck und Aktivitäten vorlagen. Soweit Mitarbeiter in den Vereinen Nebenbeschäftigungen nachgingen, war davon lediglich die Medizinische Universität Wien als Dienstgeber informiert (siehe TZ 45).

5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sich die Regelungen über die Zusammenarbeit als Gemengelage von rd. 20 Verträgen und gesetzlichen Einzelbestimmungen darstellten und entsprechend komplex waren. Darin normierte Prozesse, Gremien und Inhalte betrafen häufig nur fragmentierte Teilaspekte der Betriebsführung. Hinzu kam die Möglichkeit der Mitarbeiter, z.B. über Vereine andere Formen der Zusammenarbeit zu suchen. Darin sah der RH – insbesondere im Hinblick auf die nur unvollständigen Informationen des AKH über die Aktivitäten der Vereine – das Risiko, dass die beteiligten Rechtsträger keine umfassende strategische Steuerung der Zusammenarbeit vornehmen konnten.

[14] § 6a KAKuG, § 11 Abs. 5 Wr. KAG, § 2 Abs. 1 GO kollegiale Führung

[15] § 6 Abs. 4 KAKuG

[16] § 5b Abs. 4 KAKuG

[17] § 19a Abs. 3 Z 4 KAKuG

[18] z.B. Verein für Wissenschaft und Forschung in Anästhesiologie und Schmerzmedizin, Österreichische Kardiologische Gesellschaft etc.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige Regelungen der Zusammenarbeit

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, eine Konsolidierung der geltenden Verträge durchzuführen und die fragmentierten Regelungen über Einzelbereiche durch einen umfassenden Zusammenarbeitsvertrag zu ergänzen.

5.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, die Empfehlung des RH werde im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ Berücksichtigung finden.*

(2) Das BMWF wies darauf hin, dass sich die fragmentierte Natur der Vereinbarungen aus den jeweils geltenden Zuständigkeiten und der jeweils geltenden Rechtsform ergeben habe. Die Vereinbarung vom 6. Juni 2005 sei aus einem Vergleich entstanden, der ein Verfahren zwischen der Stadt Wien und dem Bund vor dem Verfassungsgerichtshof beendet habe. Die vom RH empfohlene Konsolidierung sollte in Form des im UG vorgesehenen Zusammenarbeitsvertrags erfolgen.

Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben

6.1 (1) Das KAKuG und das UG enthielten eine Verpflichtung zum Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung. Zum Inhalt dieser Vereinbarung bestanden folgende Einzelvorgaben (§ 29 Abs. 5 UG):

- Die Vereinbarung sollte auch die wechselseitigen Leistungen und deren Bewertung enthalten.

- Die Universität sollte vereinbaren, dass Universitätsangehörige, bezogen auf die jeweilige Organisationseinheit, mindestens 30 % der Normalarbeitszeit für Lehre und Forschung verwenden sollten.[19]

(2) Das Kernstück der Regelungen zur laufenden Betriebsführung bildete die Vereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Wien über die finanziellen Rahmenbedingungen für das AKH Wien vom 6. Juni 2005.[20] Sie sollte die gemeinsamen finanziellen und rechtli-

[19] in einem Durchrechnungszeitraum von 26 Wochen (§ 29 Abs. 5 UG)

[20] Dieser Vertrag wurde von den beiden ressortzuständigen Stadträten bzw. Bundesministern unterzeichnet. Die Vereinbarung war bis 2015 wirksam (und konnte bis 2017 verlängert werden, wobei konkrete Vereinbarungen zu den Investitionen nur bis zum Jahr 2015 vorhanden waren). Die Umsetzungsvereinbarungen enthielten grundsätzlich keine wesentlichen Konkretisierungen. Anzumerken war jedoch, dass der Bund gegenüber der Medizinischen Universität Wien immer den gleichen Betrag des klinischen Mehraufwands schuldete. Demgegenüber konnte die Medizinische Universität Wien ab dem Jahr 2009 den Betrag um 2 % p.a. reduzieren. Die Differenz blieb somit der Medizinischen Universität Wien (siehe auch TZ 29).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

chen Rahmenbedingungen langfristig sicherstellen und enthielt insbesondere die folgenden Regelungen:

- Die Medizinische Universität Wien hatte die Ärzte zur Verfügung zu stellen, die Stadt Wien das sonstige Personal.

- Die Vertragspartner legten die laufenden Investitionen zur Erhaltung und Fortführung des bestehenden Standards im AKH für die Jahre 2007 bis 2015 mit insgesamt 600 Mio. EUR fest.

- Weiters vereinbarten sie die Höhe des laufenden klinischen Mehraufwands bis 2015.

- Sie hielten weiters fest, dass auch organisatorische Entwicklungen nötig waren. Eine Arbeitsgruppe sollte im Jahr 2006 Vorschläge für eine gemeinsame Betriebsführung vorlegen.

Wesentliche Elemente der Betriebsführung fehlten:

- Zum Leistungsauftrag waren nur eine „Orientierung am Vollbetrieb“ und die Durchführung regelmäßiger Gespräche vorgesehen.

- Hinsichtlich des einzusetzenden Personals war nicht geregelt, wie viele Ärzte die Medizinische Universität Wien zur Verfügung zu stellen hatte, bzw. wie viele Personen die Stadt Wien beim sonstigen Personal.

- Eine Regelung der Gesamtfinanzierung des laufenden Betriebs (also der insgesamt zur Verfügung zu stellenden Ressourcen der Stadt Wien bzw. des Bundes) war nicht enthalten.

- Gemeinsame Führungsgremien, Entscheidungsprozesse und –fristen oder Verfahren zur Streitschlichtung waren nicht vereinbart.

Im Übrigen sicherte weder die Medizinische Universität Wien zu, mit ihrem Personal keine anderen Krankenanstalten zu betreuen, noch sicherte das AKH zu, die Räume und Betriebsmittel des AKH keinen anderen Ärzten zur Verfügung zu stellen.

6.2 Der RH anerkannte, dass der Bund und die Stadt Wien eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit im AKH getroffen hatten. Er kritisierte jedoch, dass diese Vereinbarung zur Betriebsführung aus 2005 nur einzelne Elemente (insbesondere die paktierten Investitionen und den laufenden klinischen Mehraufwand) umfassend regelten. Ein inhaltlicher Leistungsauftrag, eine umfassende Regelung der Personalbereit-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

stellung (z.B. Personalbedarfsplanung, Abstimmung von Dienstzeiten etc.) sowie eine Regelung der Gesamtfinanzierung und von Entscheidungsgremien fehlten.

Während die organisatorische und personelle Struktur von Medizinischer Universität Wien und Krankenanstalt schon durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen untrennbar verwoben waren, blieben Entscheidungs– und Finanzierungsstrukturen sowie die Personalbereitstellung und die Leistungssteuerung getrennt.

Der RH war daher der Ansicht, dass die derzeitigen Regelungen den gesetzlichen Auftrag zum Abschluss einer Zusammenarbeitsvereinbarung nicht ausreichend erfüllten.

Er empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die bestehenden Verträge zur Zusammenarbeit um Vereinbarungen über Art und Umfang der Leistungen des AKH, die Gesamtfinanzierung, die Personalbereitstellung und Entscheidungsgremien zu ergänzen.

6.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, die Empfehlung des RH werde im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ Berücksichtigung finden. Darin seien eine strategische Leistungsplanung, eine Personalplanung und die Auswahl eines geeigneten Betriebsführungsmodells mit Bezugnahme auf die erforderlichen Entscheidungsgremien vorgesehen.*

Die Erarbeitung einer Finanzierungsvereinbarung sei jedoch nicht Teil des Projekts, diese werde zwischen dem Bund und der Stadt Wien geregelt werden. Die Stadt Wien wies diesbezüglich darauf hin, dass das LKH Universitätsklinikum Graz die Empfehlung ausgesprochen habe, dieses Thema unbedingt auf der Ebene Bund und Stadt Wien abzuwickeln.

(2) Das BMWF stimmte dem RH zu, dass die genannten Themenbereiche Bestandteil eines Zusammenarbeitsvertrags nach § 29 Abs. 5 UG 2002 sein sollten. Zur Entstehung der bestehenden, unvollständigen Vertragslage wies das BMWF erneut darauf hin, dass die Vereinbarung vom 6. Juni 2005 aus einem Vergleich entstanden war, der ein Verfahren zwischen dem Bund und der Stadt Wien vor dem Verfassungsgerichtshof beendet habe.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Rahmenbedingungen für weitere Verhandlungen

7.1 (1) Die Rahmenbedingungen für weitere Verhandlungen zur Erarbeitung eines Zusammenarbeitsvertrags bzw. für eine optimierte Betriebsführung waren durch Unterschiede hinsichtlich der Rechtspersönlichkeit der betroffenen Parteien und der Zuständigkeitsverteilung gekennzeichnet.

(2) Die Teilunternehmung AKH besaß keine eigene Rechtspersönlichkeit.

- Sie wurde im Jahr 1989 aus der ehemaligen Magistratsabteilung 17 herausgelöst und im Rahmen der damaligen Magistratsabteilung 16 als eigenständige Abteilung etabliert.

- Im Jahr 1993 gingen die beiden genannten Magistratsabteilungen im neu geschaffenen KAV auf.

Seit der KAV im Jahr 2002 als Unternehmung ausgestaltet war, hatte das AKH Wien die Betriebsform einer Teilunternehmung des KAV.

Die Medizinische Universität Wien war dagegen als eigene Rechtsperson ausgestaltet.

- Rechtsträger der universitären Organisationseinheiten im Bereich des AKH war zunächst der Bund.

- Das UG führte zu einer Umwandlung der Kliniken von teilrechtsfähigen Anstalten des Bundes in vollrechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts.

- Im Jahr 2004 ging die Medizinische Universität Wien als eigenständige Universität aus der Universität Wien hervor.

(3) Die Zuständigkeitsverteilung der Stadt Wien orientierte sich an ihrer internen Verwaltungsorganisation, jene der Medizinischen Universität Wien an einem Vertragsverhältnis mit dem Bund:

a) Die Direktion der Teilunternehmung AKH war als Dienststelle des Magistrats in ihre Verwaltungsorganisation eingebunden:

- Der Gemeinderat war z.B. für die Genehmigung des jährlichen Wirtschaftsplans und des Dienstpostenplans zuständig.

- Dem Magistratsdirektor oblag grundsätzlich die Leitung des inneren Dienstes, soweit er seine Aufgaben nicht delegiert hatte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Der Generaldirektor des KAV konnte dem Direktor der Teilunternehmung AKH und allen Mitarbeitern des KAV Weisungen erteilen und Geschäftsfälle an sich ziehen.

– Der Direktor der Teilunternehmung war für die Geschäfts– und Betriebsführung der Teilunternehmung zuständig, soweit sie nicht dem Generaldirektor oder anderen Organen zugewiesen war.[21]

– Die Leitung des AKH erfolgte durch die kollegiale Führung.[22]

In allen Fragen galt ein unmittelbarer Weisungszusammenhang. Das Ausmaß der Delegation richtete sich nach der Geschäftsordnung des Magistrats und den jeweiligen Erlässen (siehe z.B. TZ 34 für Personalagenden).

b) Die Universität konnte als rechts– und geschäftsfähige juristische Person im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ihre Organisation grundsätzlich selbst bestimmen. Die Leitung und Verwaltung erfolgte durch ihre eigenen Organe (Universitätsrat, Rektorat, Rektor und Senat).[23]

Dennoch kam dem BMWF weiterhin eine wichtige Rolle zu, indem es mit der für jeweils drei Jahre abgeschlossenen Leistungsvereinbarung die Grundlage für das Budget der Universität schuf.[24] Die Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen einer öffentlichen Krankenanstalt war von der Universitätsautonomie ausgenommen.[25] Beim Kostenersatz für den klinischen Mehraufwand wurden die medizinischen Universitäten namens des Bundes tätig.[26]

Hinsichtlich des klinischen Mehraufwands war auch das BMF einzubeziehen. Weiters war das BMG für Systementscheidungen zum Gesundheitswesen (z.B. für berufsrechtliche Vorgaben oder für die Krankenanstaltenfinanzierung) ein maßgeblicher Partner.

---

21 Punkt 10.2.1 der Geschäftseinteilung der Unternehmung KAV

22 § 11 Wr. KAG. Ärztlicher Direktor, Verwaltungsdirektor, technischer Direktor sowie Direktion des Pflegedienstes hatten Entscheidungen gemeinsam zu treffen. Der ärztliche Direktor war im AKH personenident mit dem Direktor der Teilunternehmung AKH. Die Personal– und die Wirtschaftsabteilung waren der Direktion der Teilunternehmung, nicht der Verwaltungsdirektion zugeordnet.

23 § 22 UG. Das Rektorat leitet die Universität und vertritt diese nach außen. Es hat alle Aufgaben wahrzunehmen, die nicht einem anderen Organ zugewiesen sind. Der Rektor erstellt z.B. den Budgetvorschlag, der zur Beratung an den Senat geht und vom Universitätsrat beschlossen wird.

24 § 13 Abs. 1 UG

25 § 29 Abs. 8 UG

26 § 33 UG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Die folgende Tabelle stellt zusammenfassend die unterschiedlichen Entscheidungsbefugnisse gegenüber:

Tabelle 3: Unterschiedliche Entscheidungsbefugnisse von Medizinischer Universität Wien und Krankenanstaltenträger

Aufgabe	Beispiele	Zuständigkeit Universität	Zuständigkeit Krankenanstalt
Rahmen-vorgaben	Gesetze, Vereinbarung des klinischen Mehraufwands	Nationalrat, **BMWF**, BMF, BMG	Gemeinderat, Bürger-meister, **Stadträtin**
politische Führung	Festlegung Leistungs-auftrag, Prioritätensetzung	Leistungsvereinbarung **BMWF**–Universität, Umsetzung durch den **Rektor**	**Stadträtin** (direktes Weisungsrecht an KAV und AKH)
strategische Führung	Zentrenbildung, medizinisches Leistungs-spektrum, Zielverein-barungen	Universität handelt autonom, vertreten durch den **Rektor**	**Generaldirektion** des KAV (direktes Weisungsrecht), **Direktor Teilunternehmung**
operative Führung	Personalentscheidungen, Budgetüberwachung, OP–Management, Journal-dienste, Ambulanzzeiten etc.)	**Rektor**	je nach Geschäftsverteilung **Magistratsdirektor Generaldirektion** KAV, **Direktor Teilunter-nehmung, kollegiale Führung**

Quelle: RH

Die Tabelle zeigt, dass die Entscheidungsbefugnisse in dreifacher Weise asymmetrisch waren:

- Erstens stand der politischen Führung des Gesundheitsbereichs der Stadt Wien aufgrund der Universitätsautonomie mit dem Rektor der Medizinischen Universität Wien in erster Linie keine politische Funktion, sondern eine fachliche Führungskraft gegenüber.

- Zweitens war der Rektor der Medizinischen Universität Wien zentrale Ansprechperson, während die Stadt Wien deutlich differenzierte Zuständigkeiten hatte: Dem Rektor stand je nach Themengebiet die Stadträtin, die Generaldirektion des KAV, der Magistratsdirektor, der Direktor der Teilunternehmung AKH oder die kollegiale Führung des AKH gegenüber.

- Drittens waren die Durchgriffsrechte der übergeordneten Funktionen sehr unterschiedlich: Während das BMWF nur alle drei Jahre durch die Leistungsvereinbarung grundlegende Vorgaben für die Führung der Medizinischen Universität Wien machte, hatte die Stadträtin jederzeit ein Weisungsrecht.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

7.2 Für die praktische Arbeit hielt der RH die Gemengelage der Kompetenzen für erschwerend. Er kritisierte, dass die Delegation von Aufgaben auf Bundes– und Landesseite sehr asymmetrisch erfolgte.

Er empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, bei den Verhandlungen über die Optimierung der Zusammenarbeit alle beteiligten Rechtsträger bzw. maßgeblichen Hierarchie–Ebenen in eine Projektstruktur einzubinden. Dabei wären folgende Punkte zu beachten:

- Wiewohl die gesetzlich vorgesehenen Zuständigkeiten und Genehmigungswege zu beachten waren, könnte die Entscheidungsvorbereitung auch in einer Projektstruktur mit klaren Aufträgen und unter Einbindung aller Partner erfolgen.

- Die übergeordneten Bereiche (BMWF bzw. Magistrat der Stadt Wien) sollten sich dabei auf strategische Fragen konzentrieren. So könnte die besondere Selbstständigkeit der grundsätzlich autonomen Universitäten bzw. der Unternehmung KAV berücksichtigt werden.

- Soweit für Systemänderungen andere Ministerien (z.B. BMF oder BMG) einzubinden wären (aufgrund der gesetzlichen Zuständigkeiten, aber auch aufgrund etwaiger berührter Interessen), sollte nach Auffassung des RH das BMWF in der Entscheidungsvorbereitung eine abgestimmte Position seitens des Bundes sicherstellen. Das BMWF regelte nämlich die Rahmenvorgaben für die Kooperation der Medizinischen Universität Wien mit dem AKH (z.B. durch die Leistungsvereinbarungen).

Der RH richtete im Sinne einer so ausgerichteten Entscheidungsfindung in der Folge (TZ 8 bis 58) seine Empfehlungen jeweils an das BMWF, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien.

7.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, die Empfehlung des RH finde im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ insofern Berücksichtigung, als die Projektorganisation alle Entscheidungsträger integriere. Dies erfolge über die Berücksichtigung als Projektauftraggeber, Lenkungsausschuss bzw. Kernteams der drei Teilprojekte. Die genauen Verantwortlichkeiten seien in einem Projekthandbuch geregelt. Auch Zwischenergebnisse würden mit dem Lenkungsausschuss und dem Projektauftraggeber regelmäßig abgestimmt.*

Unabhängig davon seien im Februar 2013 regelmäßige Gespräche zur schnellen und unbürokratischen Behandlung von Themen und für den gegenseitigen Informationsaustausch vereinbart worden. Daran näh-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

men der Direktor und der stellvertretende Direktor der Teilunternehmung AKH und der Rektor sowie zwei Vizerektoren teil. Die Ergebnisse würden in kurzen Ergebnisprotokollen festgehalten.

Die Empfehlung des RH werde somit umgesetzt.

(2) Das BMWF führte aus, es könne das Bild der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, das vom RH gezeichnet werde, nicht teilen. Alleiniger Träger des AKH sei die Stadt Wien, das BMWF sei weder mittelbar noch unmittelbar an der Führung des AKH beteiligt. Es habe keinerlei rechtliche Handhabe zur Beeinflussung der Vielzahl der vom RH an die Stadt Wien, die Medizinische Universität Wien und das BMWF gerichteten Empfehlungen.

7.4 (1) Der RH begrüßte die von der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien dargestellten Sofortmaßnahmen und die projektmäßige Bearbeitung der Zusammenarbeitsthemen, wies jedoch auf seine unter TZ 57 geäußerten Hinweise zur Wahl der Themen und Voraussetzungen des Projekts hin.

(2) Zu den Ausführungen des BMWF wies der RH darauf hin, dass eine Reihe wesentlicher Verantwortungsbereiche bestehen, bei denen das BMWF aufgerufen ist, die tatsächliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Stadt Wien im AKH entscheidend mitzugestalten. Darunter fallen z.B.

- die Entscheidung über die Einbringung der Mittel (welche Mittel des Wissenschaftsbudgets für die Medizinische Universität Wien verwendet werden);

- die Erlassung der Verordnung für den klinischen Mehraufwand, der – wie in TZ 25 näher ausgeführt – eine zentrale Bedeutung für die Finanzierung des AKH und die finanziellen Anreize für die Kooperationspartner hat;

- die Genehmigung des Zusammenarbeitsvertrags nach § 55 KAKuG oder die Verweigerung dieser Genehmigung und damit die Möglichkeit, Mindest– und Maximalinhalte dieses Vertrags entscheidend mitzubestimmen;

- Das Fungieren als Projektauftraggeber im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“, somit z.B. die Einflussnahme auf die Projektziele, die Zusammensetzung der Projektteams, die Beauftragung von Analysen, die Abnahme von Teilprojektergebnissen sowie Richtungsentscheidungen über die weitere Ausgestaltung des Projekts;

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– die Formulierung der strategischen Zielvorgaben in der Leistungsvereinbarung für die Medizinische Universität Wien;

– die Ausübung von Befugnissen als Dienstgeber für Beamte der Medizinischen Universität Wien (z.B. des Disziplinarrechts);

– die legistische Betreuung des UG sowie das Einbringen von Positionen betreffend die Medizinische Universität Wien in Entscheidungsprozessen des Bundes (z.B. in Verhandlungen mit dem BMF und dem BMG), etwa in Sitzungen des Ministerrats.

– Weiters ist nach § 29 Abs. 8 UG die Zusammenarbeit mit dem AKH vom Bereich der Universitätsautonomie ausdrücklich ausgenommen. Damit steht diese Aufgabe der Medizinischen Universität Wien im direkten Weisungszusammenhang und in direkter Ministerverantwortlichkeit.

Somit hat das BMWF wesentliche Aufgaben in der Finanzierung, der Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Definition der strategischen Zielsetzung im Bereich des AKH und auch wesentliche Möglichkeiten zur operativen Einflussnahme. Es ist daher von existentieller Bedeutung für das Gelingen der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der Stadt Wien, dass das BMWF diese Aufgaben mit aktivem und konstruktivem Gestaltungswillen wahrnimmt.

Der RH wies weiters darauf hin, dass er keineswegs alle Empfehlungen an das BMWF gerichtet hatte, ohne zu begründen, warum und in welcher Form dieses bei deren Umsetzung mitarbeiten solle. Vielmehr

– hatte er erstens unter TZ 7 (insbesondere in Tabelle 3) ausführlich dargestellt, weshalb ein Agieren der jeweiligen Rechtsträger streng innerhalb des jeweils eigenen Zuständigkeitsbereichs ohne systematische Beachtung der Auswirkungen auf die Gesamtsituation nicht erfolgversprechend war (und in den letzten 25 Jahren auch nicht zum Erfolg geführt hatte);

– hatte er zweitens deshalb eine spezifische, differenzierte Vorgehensweise empfohlen, nämlich in einer Projektorganisation gemeinsame Entscheidungen in einem gemeinsamen Entscheidungsfindungsprozess zu treffen und danach die Umsetzung im jeweiligen rechtlichen Rahmen vorzunehmen.

Dabei anerkannte der RH, dass das BMWF durch die Übernahme der Rolle des Projektauftraggebers im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ bereits einen wesentlichen Schritt in diese Richtung gesetzt

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

hatte. Dies ist auch deshalb von großer Bedeutung, weil die Aufgabe der Verbesserung der Zusammenarbeit im AKH nicht nur eine korrekte Vollziehung bestehender Vorgaben erfordert, sondern auch eine aktive (Mit)Gestaltung von Zusammenarbeitsformen und gegebenenfalls eine Anpassung der vertraglichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dazu kommt dem BMWF als legistisch für das UG zuständigem und als zustimmungspflichtigem Ressort für einen Zusammenarbeitsvertrag eine besondere Rolle zu. Die Übernahme von Verantwortung für die Umsetzung der Empfehlungen des RH in diesem Projekt und darüber hinaus wäre daher nur konsequent.

Der RH hielt daher an seinen Empfehlungen auch hinsichtlich ihrer Adressierung an das BMWF fest.

Leistungsauftrag AKH

Problemstellung

8.1 Da im AKH mit den bestehenden Ressourcen sowohl die Stadt Wien ihre Versorgungsaufgaben als auch die Medizinische Universität Wien ihre Aufgaben hinsichtlich Lehre und Forschung erbringen musste, war die Balance zwischen Aufgaben der Grundversorgung und akademischer „Spitzenmedizin“ für beide Rechtsträger von essentieller Bedeutung. Diese Balance war weder im Krankenanstaltenrecht noch durch die Gesundheitsplanung oder die Verträge zwischen den Rechtsträgern konkret geregelt.

- Gesetzlich war für das AKH lediglich geregelt, dass es als „Zentralkrankenanstalt“[27] grundsätzlich alle dem Stand der medizinischen Wissenschaft entsprechenden Einrichtungen vorzuhalten hatte. Wieweit auch Aufgaben der Grundversorgung zu übernehmen waren, war nicht ausdrücklich normiert.[28]

- Die gesundheitsplanerischen Vorgaben für das AKH erfolgten im Wiener Krankenanstaltenplan auf Basis des Regionalen Strukturplans Gesundheit (RSG) Wien bzw. des Österreichischen Struktur-

[27] § 2a Abs. 1 lit. c KAKuG. Nach § 2a Abs. 2 KAKuG waren Krankenanstalten, die auch der Forschung und Lehre Medizinischer Universitäten dienten, Zentralkrankenanstalten.

[28] Dem RH lag ein Rechtsgutachten vor, das ausführte, dass Patienten grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Behandlung in einem bestimmten Krankenhaus hätten. Ihr Anspruch auf Versorgung richte sich gegen das Land, das für bestimmte Versorgungsaspekte bestimmte Einrichtungen schaffen könne. Nach § 36 Wr. KAG sei bei der Aufnahme auf den Zweck der Krankenanstalt und auf den Umfang der Anstaltseinrichtungen Bedacht zu nehmen. Es stehe der Stadt Wien frei, ein abgestuftes Versorgungskonzept zu normieren, bei dem das AKH Aufgaben der Primärversorgung nur in eingeschränktem Umfang wahrzunehmen hätte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

plans Gesundheit (ÖSG).[29] Sie definierten für das AKH im Wesentlichen Bettenobergrenzen je Fachrichtung, aber keine konkreten Einzelleistungen.

– Die Vereinbarung vom 6. Juni 2005 bzw. die Umsetzungsvereinbarungen dazu regelten, dass die Medizinische Universität Wien die Ärzte im AKH und die Stadt Wien das sonstige Personal zur Verfügung stellen mussten, aber nicht, für welches Volumen und für welche Struktur der Leistungen.[30]

8.2 Der RH wies darauf hin, dass die für die Zusammenarbeit essentielle Gewichtung zwischen Aufgaben der Grundversorgung und akademischer „Spitzenmedizin" weder im Krankenanstaltenrecht noch durch die Gesundheitsplanung geregelt war. Damit waren für beide Rechtsträger Risiken verbunden. Die Medizinische Universität Wien trug das Risiko, dass die Stadt Wien

– Leistungen in das AKH verlagerte, für die die Medizinische Universität Wien Ärzte zur Verfügung stellen müsste,

– Leistungen reduzierte und die Medizinische Universität Wien für Zwecke der Lehre und Forschung anders Vorsorge treffen müsste,

– durch Festlegungen der Infrastruktur bzw. des medizinischen Sachaufwands (z.B. Implantate) andere Leistungen unterstützte, als dies aus akademischer Sicht anzustreben wäre.

Umgekehrt trug die Stadt Wien das Risiko, dass die Ärzte der Medizinischen Universität Wien ihre Leistungen nicht nach Versorgungsgesichtspunkten, sondern nach akademischen Kriterien ausrichteten[31] (z.B. bei Entscheidungen, welche Patienten stationär aufgenommen

[29] Der Wiener Krankenanstaltenplan setzte als Verordnung im Wesentlichen die Empfehlungen des Regionalen Strukturplans um. Ein Regionaler Strukturplan Gesundheit (RSG) lag für Wien erstmals 2009 vor, im Juni 2012 beschloss die Wiener Landesgesundheitsplattform einen neuen RSG. Der ÖSG hatte nur geringe direkte Bedeutung für die Zuordnung von Leistungen im AKH. Er regelte, dass bestimmte Leistungen nur in jenen Krankenanstalten erbracht werden durften, die dafür notwendige Strukturqualitätsmerkmale etwa im Hinblick auf die Ausstattung mit Fachpersonal und bestimmten Geräten aufweisen. Gerade in Wien hatte diese Bestimmung für die Zuordnung bestimmter Leistungen zum AKH bzw. zu anderen Krankenanstalten des KAV jedoch nur geringe Bedeutung, da für den überwiegenden Teil der Leistungen auch diese die notwendigen Strukturqualitätskriterien aufwiesen.

[30] Diesbezüglich enthielt die Vereinbarung lediglich einen Verweis auf das Ziel des „Vollbetriebs" des AKH und die Absicht, regelmäßige Gespräche zu führen.

[31] z.B. sich auf Transplantationspatienten aus dem In– und Ausland und klinische Studien in Spezialfragen konzentrierten und Routineoperationen wie Blinddarmoperationen nicht übernahmen, bestimmte Ambulanzen nur gering besetzten etc.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

oder ambulant behandelt werden). Die Stadt Wien müsste dann die Basisversorgung anderweitig sicherstellen.

In der Folge kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen über die im AKH zu erbringenden Leistungen.[32] Diese betrafen

- strategische Zielvorgaben (TZ 9),
- den Ablauf einzelner Steuerungsprozesse (TZ 10),
- den Umfang der im AKH zu erbringenden Leistungen (TZ 11 bis 14),
- die Struktur der Leistungen (TZ 15 bis 18) und
- konkrete Einzelfälle (TZ 19).

Der RH analysierte in der Folge die wesentlichen Themen der Auseinandersetzungen zwischen den Rechtsträgern näher.

Strategische Zielvorgaben

9.1 Die Medizinische Universität Wien formulierte als strategisches Ziel für den klinischen Bereich des AKH eine überregionale spitzenmedizinische Versorgung unter Wahrung eines für Lehre, ärztliche Ausbildung und Forschung erforderlichen medizinischen Spektrums sowie eine Positionierung als „Global Health Player“.[33] Eine Beteiligung an der Grundversorgung nach den Bedürfnissen der Patienten war in dieser Zielformulierung nicht enthalten.

Die Stadt Wien widmete das AKH dem Heil und Trost der Kranken.[34] Ziel sei es, Patienten durch herausragende Leistungen ein Höchstmaß an Heilungschancen zu bieten und führender regionaler Gesundheitsanbieter sowie europäisches Referenzzentrum für alle Diagnosen und

[32] Diese gingen z.B. in den Entwicklungsplan der Medizinischen Universität Wien 2012 (veröffentlicht im Juli 2012, S. 14 ff.) ein. Demnach sollte das AKH Priorität in der Tertiärversorgung haben, es habe aber gleich viel Basis– und Schwerpunktversorgung. Die Leistungen des AKH in der Primär– und Sekundärversorgung gehörten begrenzt. Es gab kein umfassendes Zusammenarbeitspapier, das die zu erbringenden Leistungen beider Partner definierte. Das Fehlen eines definierten Versorgungsauftrags (der einer universitären Medizin gerecht wird) sei eine wesentliche Schwäche. Die Zunahme der reinen Routineversorgung gefährde die Medizinische Universität Wien (Wissensbilanz 2010, S. 27 ff.; Wissensbilanz 2011, S. 30).

[33] z.B. in der Wissensbilanz 2011, S. 2 (veröffentlicht im Juli 2012), ident in der Wissensbilanz 2010, S. 2

[34] Dieser Widmungsspruch (saluto et solatio aegrogrum) war bereits 1784 am Torbogen des alten AKH angebracht und soll die Zuwendung zum leidenden Menschen zum Ausdruck bringen. Er war immer noch „Mission“ des AKH (Qualitätsmanagement – Handbuch).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Therapien zu sein. Es solle ein Angebot erstklassiger Grundversorgung und aller Fachgebiete, wo besondere Expertise und Ausstattung nötig sei, erfolgen. Leistungen, die von anderen gleichwertig erbracht werden könnten, würden „nicht zur Gänze“ in den Versorgungsauftrag des AKH fallen.[35]

9.2 Der RH wies darauf hin, dass die Medizinische Universität Wien in ihrer strategischen Zielsetzung die Grundversorgung auf das nötige Ausmaß zur Wahrung eines für Lehre, ärztliche Ausbildung und Forschung erforderlichen medizinischen Spektrums beschränkt sah. Demgegenüber sah die Stadt Wien die Versorgung der Bevölkerung als wesentliches Ziel, dieses falle lediglich nicht „zur Gänze“ in den Auftrag des AKH. Der RH kritisierte, dass es den beiden Rechtsträgern nicht gelungen war, diesen – in den gesetzlichen Aufgaben begründeten – Zielkonflikt im Hinblick auf die – ebenfalls gesetzlich angeordnete – Zusammenarbeit im AKH aufzulösen und zumindest abgestimmt zu regeln.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, eine gemeinsame, aussagekräftige Zielvorgabe für die Balance von Grundversorgung und akademischer Spitzenmedizin im AKH abzustimmen.

9.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, der Medizinische Masterplan, der im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ erarbeitet werde, beinhalte die Entwicklung der Medizinischen Leistungen mit Planungshorizont bis 2020. Das so abgestimmte Leistungsspektrum enthalte sowohl die Leistungen der Grundversorgung als auch die aufgrund des Entwicklungsplans der Medizinischen Universität Wien festgelegten Schwerpunkte. Weiters solle der Medizinische Masterplan für das AKH Eingang in die strategische Gesundheitsplanung der Stadt Wien finden.*

Unabhängig davon sei seitens der Stadt Wien der Medizinischen Universität Wien im Februar 2012 der Vorschlag unterbreitet worden, die bisher mit den Klinikvorständen getrennt geführten Zielvereinbarungsgespräche künftig gemeinsam zu führen. Entsprechende Vorbereitungen der Controlling–Abteilungen seien bereits festgelegt worden.

(2) Das BMWF begrüßte die Empfehlung des RH und wies darauf hin, dass eine laufende Übernahme von Erkenntnissen der „Spitzenmedizin“ in die Routineversorgung stattfinde und zwischen der Medizinischen Universität Wien und dem Rechtsträger des AKH ein geeignetes Instru-

[35] Vision des AKH laut Qualitätsmanagement–Handbuch 2010, S. 27

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

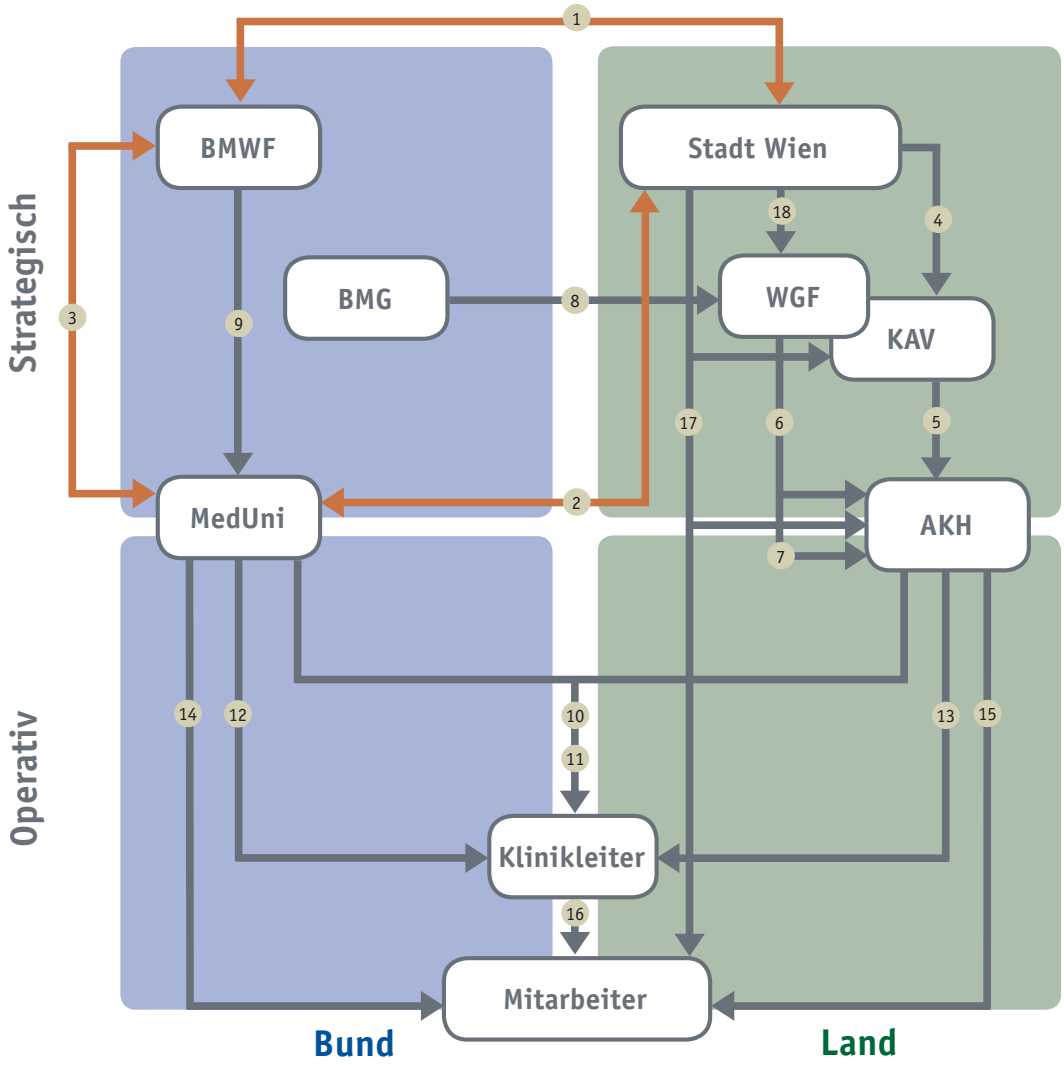
mentarium zur Berücksichtigung der laufenden Entwicklung geschaffen werden sollte.

Leistungssteuerung

10.1 (1) Das operative Leistungsgeschehen im AKH war durch eine Vielzahl von Steuerungs– bzw. Planungsprozessen beeinflusst. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick darüber:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 1: Steuerungs– und Planungsprozesse zur Festlegung der im AKH zu erbringenden Leistungen



Nr.	Beschreibung	Nr.	Beschreibung
1	Politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 sowie Umsatzvereinbarung Bund/Stadt Wien dazu	10	Balanced Scorecard
2	Umsetzungsvereinbarung zwischen Med-Uni und Gemeinde Wien zur politischen Vereinbarung vom 6. Juni 2005	11	Abstimmungsgremien z.B. Medizinproduktekommission
3	Umsetzungsvereinbarung zwischen Med-Uni und BMWF zur politischen Vereinbarung vom 6. Juni 2005	12	Zielvereinbarung Universität
4	Budgetvorgaben	13	Zielvereinbarung AKH
5	Budgetvorgaben	14	Dienstaufsicht
6	Gesundheitsplanung	15	Fachaufsicht ärztlicher Direktor
7	Investitionszuschüsse, Abrechnungsvorgaben	16	Führungsverantwortung
8	Mitwirkung an der Gesundheitsplanung	17	Einzelentscheidungen und Weisungen
9	Leistungsvereinbarung	18	Nominierung von Teilnehmern der Gesundheitsplattform

Quelle: RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Wien wäre die geeignete Regelungsebene für grundlegende Vorgaben über den Leistungsauftrag. Wie bereits dargestellt (TZ 6), enthielten die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 und die Umsetzungsverträge dazu [1–3][36] jedoch keine konkreten Leistungsvorgaben.

Die strategischen Zielvorgaben erfolgten getrennt:

- Die Stadt Wien gab dem KAV jährliche Budgetvorgaben [4]. Der KAV schloss entsprechende Zielvereinbarungen mit dem AKH ab [5].

- Das BMWF schloss mit der Medizinischen Universität Wien alle drei Jahre[37] eine Zielvereinbarung ab [9], die auch strategische Ziele für den klinischen Bereich des AKH enthielt.

- Der Wiener Gesundheitsfonds[38] erstellte den Regionalen Strukturplan Gesundheit, der u.a. auch dem AKH die Bettenzahl je Fachrichtung vorgab [6]. Das BMG konnte Verstöße gegen Beschlüsse der Bundesgesundheitsagentur beanstanden [8].[39]

Auch auf operativer Ebene waren wichtige Prozesse getrennt geführt:

- Das Rektorat führte mit den Klinikleitern Zielvereinbarungsgespräche (z.B. über die anzustrebenden Drittmittel oder Impact Punkte) [12].

- Davon unabhängig führte auch die Teilunternehmung AKH mit den Klinikleitern Zielvereinbarungsgespräche (z.B. über die zur Verfügung stehenden Sachmittel oder die Zielwerte der abzurechnenden

[36] Die Zahlen in eckigen Klammern beziehen sich auf die in Abbildung 1 dargestellten Beziehungsebenen.

[37] § 13 UG 2002. Zielvereinbarungen erfolgten von 2007 bis 2009, von 2010 bis 2012 und von 2013 bis 2015.

[38] Das maßgebliche Entscheidungsgremium war die Wiener Gesundheitsplattform. In ihr waren folgende Stellen vertreten: die amtsführenden Stadträte für das Krankenanstaltenwesen, für die Finanzverwaltung und für Personal, 15 Mitglieder aus dem Kreis der Abgeordneten zum Wiener Landtag, drei Bedienstete der Wiener Krankenanstalten, drei Vertreter der Sozialversicherung, ein Vertreter des Hanusch Krankenhauses, ein Vertreter der Ärztekammer, der Wiener Pflege– und Patientenanwalt, ein Vertreter der Österreichischen Bischofskonferenz bzw. des Evangelischen Oberkirchenrates, ein Vertreter des Bundes und ein Mitglied ohne Stimmrecht, das vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger entsandt wurde. Das BMWF oder die Medizinische Universität Wien waren nicht vertreten.

[39] Art. 19 Abs. 2 Z 4 lit. d der Vereinbarung nach Art. 15a B–VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

LKF–Punkte) [13]. Die Stadt Wien behielt der jeweils übergeordneten Hierarchie–Ebene das Weisungsrecht vor [17].

– Der Wiener Gesundheitsfonds entschied über die Förderung einzelner Investitionen sowie über die Abrechenbarkeit bestimmter Leistungskategorien [7].[40]

In zwei Bereichen gab es abgestimmte Prozesse:

– Ab 2008 führte die Teilunternehmung AKH Strategieklausuren durch und erstellte Balanced Scorecards (**BSC**). Dabei waren auch Vertreter der Medizinischen Universität Wien anwesend. Im Jahr 2010 erstellten die beiden Träger eine gemeinsame BSC mit Zielen für die gemeinsame Zusammenarbeit [10].

  Die BSC setzten ambitionierte Ziele, z.B. das Erreichen eines Vollbetriebs des AKH und eine gemeinsame Personalbedarfsplanung. Konkrete Ergebnisse waren für den RH bisher nicht nachvollziehbar. Die Teilunternehmung AKH unternahm während der Gebarungsüberprüfung jedoch Anstrengungen, den Prozess der Zielverfolgung für die BSC zu verbessern.

– Detailregelungen wurden in operativen Gremien besprochen (z.B. die Auswahl von Implantaten oder Heilmitteln) [11].

Hinsichtlich der Tätigkeit einzelner Mitarbeiter lag die grundsätzliche Führungsverantwortung bei den Klinikleitern [16]. Für Ärzte lag die Dienstaufsicht bei der Medizinischen Universität Wien [14], die Fachaufsicht hinsichtlich der Patientenversorgung lag beim ärztlichen Direktor [15] (TZ 40).

(2) Die folgende Übersicht zeigt Abstimmungslücken in leistungsbezogenen Steuerungs– und Planungsprozessen:

[40] z.B. die Festlegung von Intensiveinheiten, medizinischen Einzelleistungen zur Abrechnung nach dem Tagesklinikmodell sowie sonstigen speziellen Funktionseinheiten nach dem bundesweiten LKF–Modell 2011

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 4:	Abstimmungslücken in leistungsbezogenen Steuerungs– und Planungsprozessen	
	strategisch	**operativ**
zeitlich	– Leistungsvereinbarung BMWF mit Medizinischer Universität Wien und – Budgetverhandlungen sowie Gesundheitsplanung der Stadt Wien fanden für verschiedene Zeiträume und zu verschiedenen Zeitpunkten statt.	– Die Zielvereinbarungen zwischen Rektor und Klinikleiter sowie – jene zwischen ärztlichem Direktor und Klinikleitern fanden zu verschiedenen Zeitpunkten und für verschiedene Zeiträume statt.
personell	– Die Medizinische Universität Wien war in die Gesundheitsplanung der Stadt Wien nicht einbezogen. – Die Stadt Wien war in die Erstellung der Leistungsvereinbarung der Medizinischen Universität Wien nicht einbezogen.	– Rektor und ärztlicher Direktor führten Gespräche mit Klinikleitern getrennt und ohne vorherige Abstimmung. – Die Medizinische Universität Wien war nicht in die Entscheidungen des WGF zu Investitionszuschüssen oder Abrechnungsvorgaben eingebunden.
inhaltlich	– Die Stadt Wien legte Bettenobergrenzen (RSG) und Budgets fest. – Die Leistungsvereinbarung der Medizinischen Universität Wien legte Forschungs– und Lehrziele fest.	– Die Zielvereinbarungen der Medizinischen Universität Wien konzentrierten sich auf Impact Punkte und Drittmittel, – jene der Stadt Wien auf Sachmittelaufwand und verrechnete LKF–Punkte.

Quellen: Teilunternehmung AKH; RH

Zeitlich erfolgten die Leistungsvereinbarung zwischen Medizinischer Universität Wien und BMWF und die RSG–Planung zu unterschiedlichen Zeitpunkten und für unterschiedliche Zeiträume. Dies galt auch für die Zielvereinbarungen zwischen Rektor bzw. ärztlichem Direktor und den Klinikleitern.

Personell war der jeweils andere Partner in den RSG–Prozess,[41] in die Leistungsvereinbarung zwischen Medizinischer Universität Wien und BMWF und in die jeweiligen Zielvereinbarungen mit den Klinikleitern nicht eingebunden.

Inhaltlich behandelten die Steuerungs– und Planungsprozesse jeweils unterschiedliche Parameter, die einander jedoch wechselseitig beeinflussten. Rektor und Klinikleiter vereinbarten z.B. die angestrebten Drittmittel und die zu erzielenden Impact Punkte; ärztlicher Direktor und Klinikleiter z.B. den medizinischen Sachaufwand oder bestimmte klinische Maßnahmen (etwa die Intensivierung tagesklinischer Leistungen). Der Bund war zwar durch das BMG im Abstimmungsprozess zum RSG vertreten, jedoch ohne die Aufgabe einer umfassenden Inte-

[41] Der Wiener Gesundheitsfonds holte Stellungnahmen lediglich von den Rechtsträgern der Krankenanstalten ein (somit vom KAV).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ressenvertretung für den Bund, z.B. wissenschaftspolitische Interessen des BMWF hinsichtlich des AKH wahrzunehmen.

(3) Die Problematik der Abstimmung der Steuerungs– und Planungsprozesse ergab sich auch bei den anderen Universitätskliniken. Am 17. Dezember 2010 schlossen die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft und das Rektorat der Medizinischen Universität Graz eine Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit ab. Darin waren unter anderem eine gemeinsame Budgetierung, ein Gremium zur gemeinsamen Entscheidungsfindung und abgestimmte Zielvereinbarungen vorgesehen. Im AKH Wien fehlte ein solches Gremium.

10.2 Der RH kritisierte, dass bei wesentlichen Steuerungs– und Planungsprozessen in zeitlicher, personeller und inhaltlicher Hinsicht keine Abstimmung zwischen Bund und Stadt Wien bzw. Medizinischer Universität Wien und Teilunternehmung AKH erfolgte. Die politische Vereinbarung zwischen Bund und Stadt Wien vom Juni 2005 behandelte den Leistungsauftrag des AKH nicht ausreichend. Die Gesundheitsplanung (RSG) bezog die Medizinische Universität Wien nicht ein. Auch innerhalb des Bundes war keine ausreichend abgestimmte Interessenwahrnehmung gegenüber der Stadt Wien vorgesehen. Die Budgetierungs– und Zielvereinbarungsprozesse waren nicht abgestimmt. Dies konnte auch durch die Bemühungen um eine gemeinsame Balanced Scorecard nicht ersetzt werden.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die leistungsbezogenen Steuerungs– und Planungsprozesse (vor allem Zielvereinbarungen, Budgetvorgaben, Gesundheitsplanung, Entwicklungsplanung und Leistungsvereinbarungen) personell, inhaltlich und zeitlich besser abzustimmen.

Insbesondere bei den operativen Zielvereinbarungen könnte das Modell der Steiermark dabei als Anhaltspunkt dienen.

10.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, die Empfehlung des RH werde im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ im Teilprojekt 3 „Betriebsführung und Unternehmenssteuerung“ Berücksichtigung finden.*

Unabhängig davon sei mit 11. März 2013 festgelegt worden, dass die beiden Controlling–Abteilungen gemeinsame Zielvereinbarungen mit den Klinikvorständen ausarbeiten sollten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die Stadt Wien führte weiters aus, dass beginnend mit Jänner 2013 ein Erfahrungsaustausch mit dem LKH Universitätsklinikum Graz in Bezug auf die dort abgeschlossene Zusammenarbeitsvereinbarung stattfinde.

(3) Das BWMF führte aus, ein Commitment zu den empfohlenen Bemühungen könne nur durch den Krankenanstaltenträger einerseits und die Medizinische Universität Wien andererseits abgegeben werden. Dies ergebe sich aufgrund der Kompetenzlage nach dem B–VG.

10.4 Der RH begrüßte die bereits erfolgten Schritte zur Umsetzung seiner Empfehlung. Hinsichtlich der Stellungnahme des BMWF verwies er auf die zu TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Umfang der Leistungen – Auslastung der Strukturen

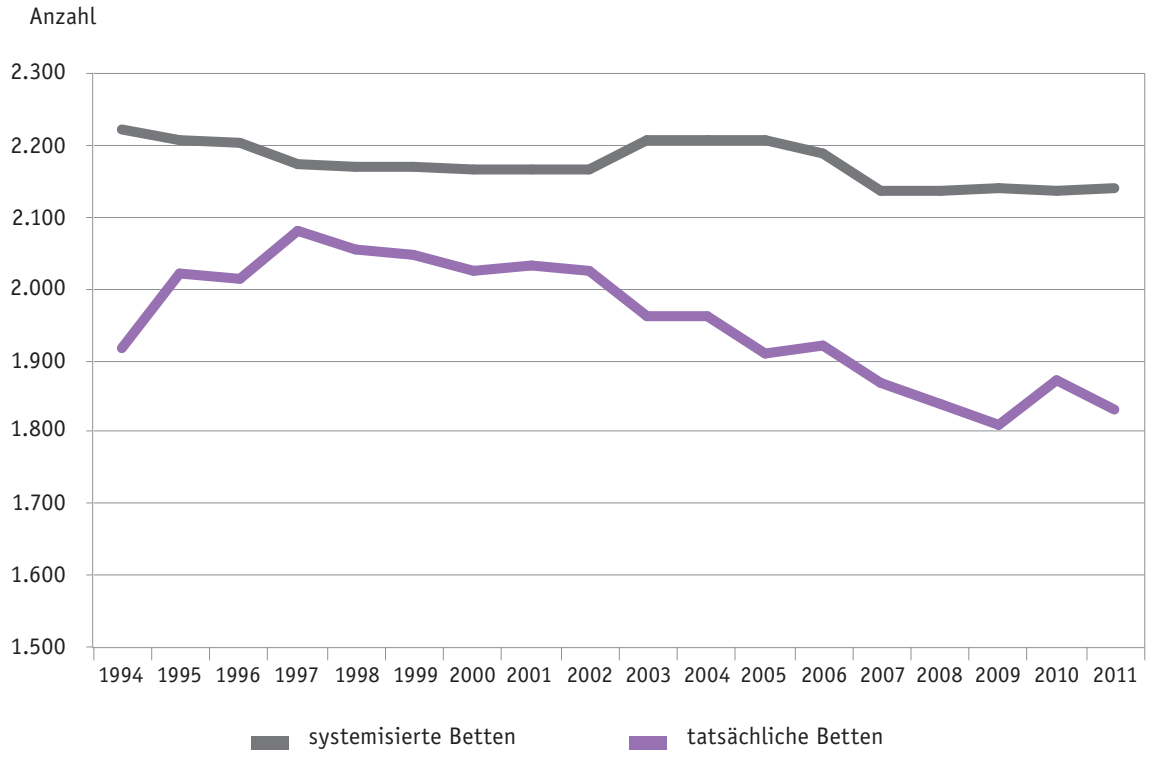
Umfang und Gründe der Bettensperren

11.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt die systemisierten (behördlich genehmigten) und die tatsächlichen Betten im AKH in den Jahren 1994 bis 2011 (somit seit der offiziellen Inbetriebnahme des neuen AKH).[42]

[42] Die tatsächlichen Betten können belegt oder nicht belegt sein, woraus sich die Auslastung ergibt. Für die Belegung werden zwei Kennzahlen ermittelt: Belagstage messen die Belegung um Mitternacht, Pflegetage zählen die Aufenthaltstage inklusive des Aufnahme– und Entlassungstags. In Pflegetagen sind somit sogenannte „Nulltagesaufenthalte“ (also Aufenthalte, bei denen Aufnahme und Entlassung am selben Tag erfolgen, z.B. Tagesklinische Aufenthalte) enthalten. Weiters kann jedoch auch bei regulären Aufenthalten ein Bett doppelt gezählt werden (z.B. wenn eine Person am Dienstag Vormittag entlassen wird, aber am Dienstag Nachmittag bereits eine weitere Person aufgenommen wird). Die Auslastung lag im AKH bezogen auf die tatsächlichen Betten ähnlich hoch wie bei den übrigen Krankenanstalten des KAV.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 2: Systemisierte und tatsächliche Betten im AKH 1994 bis 2011



Quellen: DIAG; RH

Tatsächliche Betten sind im Gegensatz zu behördlich genehmigten Betten jene, die tatsächlich zur Belegung zur Verfügung stehen (also ohne gesperrte Betten aber inklusive zusätzlich aufgestellter Betten). Bettensperren können z.B. aus baulichen Gründen oder bei ansteckenden Patienten veranlasst werden.

Während die Zahl der systemisierten Betten sich nicht wesentlich veränderte, sank die Zahl der tatsächlichen Betten deutlich. Zwischen 2005 und 2011 standen 250 bis 330 der systemisierten Betten nicht für eine tatsächliche Belegung zur Verfügung. Seit 2002 vergrößerte sich die Differenz zwischen systemisierten und tatsächlichen Betten deutlich.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Jahr 1997 war die Differenz zwischen den systemisierten und den tatsächlichen Betten bezogen auf die Zahl der systemisierten Betten im AKH etwa gleich hoch wie bei den übrigen Wiener Krankenanstalten. In der Folge stieg diese Differenz beim AKH etwa auf das doppelte Ausmaß.[43]

Im Jahr 2011 erfolgten – nach der von der Teilunternehmung AKH geführten Statistik – rd. 40 % aller Bettensperren aus personellen Gründen,[44] und zwar überwiegend aufgrund fehlender zugeteilter Pflegedienstposten oder aufgrund hoher Fehlzeiten.

(2) Nach Einschätzungen der Teilunternehmung AKH lagen die Kosten eines leerstehenden Bettes zwischen rd. 150.000 EUR und rd. 380.000 EUR pro Jahr. Dies betraf Infrastrukturkosten (z.B. Abschreibung, Reinigung, Klimatisierung etc.), aber auch Personalkosten. Für eine Station von 25 Betten waren z.B. in der Regel zwei Pflegepersonen im Nachtdienst auch dann nötig, wenn nicht alle Betten belegbar waren.

Eine Bewertung der gegenüber dem Schnitt des KAV ohne AKH erhöhten Zahl der Bettensperren im AKH mit dieser Bandbreite ergab für den Zeitraum 2005 bis 2011 hochgerechnete Leerstandskosten zwischen 126,27 Mio. EUR und 319,26 Mio. EUR.

11.2 Der RH kritisierte, dass im AKH im Zeitraum 2005 bis 2011 Leerstandskosten zwischen 126,27 Mio. EUR und 319,26 Mio. EUR angefallen waren. Es wäre festzulegen, ob Strukturen reduziert oder zusätzliche Leistungen erbracht werden sollen (siehe auch TZ 12).

Er empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die vorgehaltenen Strukturen (insbesondere Betten) dem unter Gesichtspunkten der Patientenversorgung wirtschaftlich sinnvollen Leistungsumfang anzupassen.

[43] 1997 waren sowohl im AKH als auch in Wien (ohne AKH) rd. 3 % der systemisierten Betten nicht für eine tatsächliche Belegung verfügbar. Im Jahr 2009 waren dies im AKH rd. 15 %, in Wien (ohne AKH) rd. 8 %.

[44] Der Rest erfolgte zu rd. 23 % aus baulich/technischen Gründen, rd. 11 % aus medizinischen Gründen, rd. 26 % aus sonstigen Gründen. Eine detaillierte Erfassung der Bettensperrgründe erfolgte erst seit dem Jahr 2009. Aufgrund einer Umstellung der Erfassungsform im Jahr 2010 waren zeitliche Vergleiche wenig aussagekräftig.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

11.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien teilten mit, am 11. Jänner 2013 sei an die Teilunternehmung AKH der Auftrag erteilt worden, die im RSG 2012 vorgesehene Reduktion der systemisierten Betten von 2.116 auf 1.864 vorzeitig umzusetzen. Statt dem Planungshorizont 2020 habe die Anpassung der tatsächlichen Betten bis 1. Juni 2015 zu erfolgen.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, die Umsetzung der Empfehlung des RH sei daher in Planung.

(3) Die Medizinische Universität teilte in ihrer Stellungnahme mit, sie lehne eine derartige einseitige Vorgangsweise ohne Berücksichtigung des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020" ab. Eine definitive Festlegung von Kapazitätsveränderungen habe auf die Ergebnisse dieses Projekts Rücksicht zu nehmen. Kriterien für klinische Forschung und Lehre hätten dazu einzufließen.

(4) Das BMWF schloss sich der Empfehlung des RH an, war jedoch der Ansicht, dass die Empfehlung nicht in den Kompetenzbereich des BMWF falle.

11.4 Der RH wies darauf hin, dass aus der Stellungnahme der Stadt Wien nicht hervorging, wie sie analytisch vorgegangen war. Ein Einvernehmen mit der Medizinischen Universität Wien war offenbar nicht hergestellt worden. Er merkte an, dass er seine Empfehlung, den Leistungsumfang im AKH durch eine fundierte Analyse zu ermitteln (TZ 12), an das BMWF, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien gemeinsam gerichtet hatte, und hielt daran fest.

Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Maßnahmen gegen die Bettensperren

12.1 (1) Die Anzahl der systemisierten Betten im AKH war im Jahr 1983 mit rd. 2.100 Betten festgelegt worden.[45] Die weitere Planung richtete entsprechend der damals maßgeblichen Erfahrungswerte auch die im AKH eingerichteten Strukturen (z.B. Labor, Sterilisation) auf diese Bettenanzahl aus. Seither führten die Planungsprozesse im AKH nicht zu

[45] Im Detail änderten sich verschiedene Zuordnungen (z.B. hinsichtlich von Funktionsbetten; das waren Betten, die nicht systemisiert waren, aber tatsächlich für Sonderfälle zur Verfügung standen, z.B. für Neugeborene oder in Aufwachräumen).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

grundlegenden Anpassungen der Strukturen, obwohl etwa die durchschnittliche Verweildauer in den Wiener Krankenanstalten (bei erhöhter Krankenhaushäufigkeit) von 1985 bis 2010 von rund elf auf rund fünf Tage sank.

Verschiedene Planungs– und Steuerungsinstrumente konnten die anzustrebende Bettenanzahl nicht eindeutig klären:

- Die Vereinbarung zwischen Bund und Stadt Wien vom 6. Juni 2005 enthielt das Ziel des Vollbetriebs des AKH.

- Die Balanced Scorecards des AKH der Jahre 2008, 2010 und 2011 enthielten ebenfalls das Ziel des Vollbetriebs.

- Die Zielvereinbarungen zwischen dem KAV und dem AKH sahen zwischen 2005 und 2011 keine Erhöhungen der Leistungen und des Personals vor, wie sie einer Belegung aller systemisierten Betten entsprochen hätte.

Der RSG 2009 schrieb sowohl die systemisierten als auch die tatsächlichen Betten fort.

(2) Zwischen 2008 und 2012 errichtete das AKH ein kinderchirurgisches Zentrum („Bauteil 61.1“) mit rd. 11.555 m^2 Nettogrundrissfläche (TZ 51). Dadurch erhöhte es die Flächen und Strukturen erheblich.[46]

(3) Nach dem „Wiener Spitalskonzept 2030“ bzw. der Mittelfristplanung des KAV waren eine Reduktion der Standorte des KAV,[47] aber auch Investitionen von rd. 2,8 Mrd. EUR für eine bauliche Umgestaltung der Krankenanstalten und Pflegeheime geplant. Für das AKH sah der im Juni 2012 neu vorgelegte RSG im Jahr 2020 einen Planwert von 1.864 Betten vor, womit eine Weichenstellung für das Absenken der Zahl der systemisierten Betten auf das Niveau der tatsächlichen Betten erfolgte. Eine darauf aufbauende Strategie, welche konkreten Strukturen im AKH reduzierbar wären und wie sich das auf die Kosten auswirken würde, konnte dem RH noch nicht vorgelegt werden.

(4) Im Zuge der Erstellung des RSG hatte der Wiener Gesundheitsfonds zunächst die für die Stadt Wien insgesamt erforderlichen Betten nach einer quantitativen, analytischen Methode ermittelt. Die Zuteilung dieser Betten auf die einzelnen Krankenanstalten erfolgte dann „heuris-

[46] Die Endabrechnung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch offen, die Kosten werden voraussichtlich zwischen 50 Mio. EUR und 60 Mio. EUR liegen.

[47] Bereits 2012 wurde mit dem Kaiserin–Elisabeth–Spital eine Krankenanstalt geschlossen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tisch“ durch Verhandlungen mit den Krankenanstaltenträgern.[48] Das BMWF und die Medizinische Universität Wien waren in den RSG–Prozess nicht eingebunden, obwohl Letztere die Ärzte für das AKH zur Verfügung zu stellen hatte.[49]

Bei der Entscheidung sollten laut RSG einerseits bestehende Strukturen berücksichtigt, andererseits medizinisch und betriebswirtschaftlich sinnvolle Einheiten geschaffen werden. Eindeutige quantitative Kriterien (etwa die Kosten bestimmter Leistungen in einzelnen Krankenanstalten) waren nicht festgelegt. Eine betriebswirtschaftliche Bewertung hinsichtlich der Bettenzahl des AKH erfolgte im RSG–Prozess nicht. Auf Nachfrage des RH stellte der KAV entsprechende Überlegungen an. Dies erfolgte jedoch auf Basis der verfügbaren Daten, ohne konkrete betriebsorganisatorische Überlegungen für Leistungsverschiebungen oder Strukturreduktionen im AKH.

12.2 Der RH kritisierte, dass bis 2012 keine Strategie gegen die hohen Bettensperren und deren Kosten erkennbar war. Einerseits gingen verschiedene Strategiepapiere innerhalb der Teilunternehmungen (z.B. die BSC) weiter vom Ziel eines Vollbetriebs aus, ohne dass bei den Zielvereinbarungen mit dem KAV hinsichtlich Leistungen, Finanzierung und Personal entsprechende Regelungen getroffen wurden. Andererseits erfolgte zwischen 2008 und 2012 noch eine wesentliche Kapazitätserhöhung durch einen Neubau, ohne die bereits bestehenden, andauernden Bettensperren zu berücksichtigen. Eine umfassende Neuplanung der notwendigen Strukturen erfolgte nicht.

[48] Das AKH hatte in seiner Stellungnahme zum RSG 2009 ausgeführt, das AKH sei für 4,5 Mrd. EUR von Bund und Land errichtet worden. Aus Personalmangel würden nunmehr 300 Betten mit aufwendiger Infrastruktur und fixen Kosten inklusive Vorhalteleistungen für Labor, Sterilisation etc. nicht betrieben. Es könne nicht wirtschaftlich sein, diesen sinnwidrigen Zustand zum Plan zu erheben. Im Jahr 2012 nahm das AKH zum RSG–Vorschlag Stellung und führte aus, dass die Kenngröße „Bett“ zunehmend als Planungsparameter problematisch sei. Die primäre Prämisse des AKH Wien liege in der Notwendigkeit der Konsolidierung und des Ausbaus hoch spezialisierter Strukturen, die zur Behandlung schwerer und seltener Erkrankungen mit hoch spezialisiertem, eng forschungsverbundenem Know–how und hohem technischem und personellem Aufwand dienen.

[49] Dies kann durch ein Beispiel erläutert werden: Die Berechnungen zum RSG 2020 ergaben, dass aufgrund weiterer Verweildauerverkürzungen und einer Steigerung tagesklinischer Aufenthalte trotz der demographischen Entwicklung die Leistungen, die im AKH 2010 mit 380 Betten der internen Medizin erbracht wurden, im Jahr 2020 voraussichtlich mit nur rd. 300 Betten erbringbar sein werden. Dennoch wurden dem AKH auch im Jahr 2020 rd. 380 internistische Betten zugeordnet (dafür fallen internistische Bettenkapazitäten in anderen Krankenanstalten weg). In diesen Betten werden daher entsprechend mehr Patienten (etwa 25 %) zu behandeln sein. Die Medizinische Universität Wien wird daher voraussichtlich zusätzliche Ärzte bereitstellen müssen. Das Rektorat der Medizinischen Universität Wien war in diese Überlegungen nicht eingebunden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH wies darauf hin, dass der im Juni 2012 beschlossene RSG eine Reduktion der systemisierten Betten auf das Niveau der tatsächlichen Betten enthielt. Er kritisierte jedoch, dass die Stadt Wien nicht berechnet hatte, ob die grundlegende bauliche Umgestaltung bzw. Neuerrichtung von Betten in anderen Krankenanstalten tatsächlich günstiger war als die Nutzung der freien Betten im AKH. Angesichts der hohen geplanten Investitionen im Spitalskonzept 2030 hielt dies der RH jedoch für unerlässlich. Er wies diesbezüglich darauf hin, dass der RSG einen Planungshorizont von 2020 angab und daher eine entsprechende Berechnung noch möglich war.

Er empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, den unter Gesichtspunkten der Patientenversorgung wirtschaftlich sinnvollen Leistungsumfang im AKH durch eine fundierte Analyse zu ermitteln.

Nach Ansicht des RH waren dafür wesentliche Vorbereitungsarbeiten erforderlich:

- Für einen Bettenabbau im AKH wäre zu klären, welche Strukturen technisch und rechtlich tatsächlich reduzierbar wären und welche Änderungen in der Betriebsorganisation und der Kostenstruktur dadurch eintreten würden.

- Für eine höhere Auslastung des AKH wäre zu klären, welche Leistungen ins AKH verschoben würden, wie das deren Kosten verändern würde (z.B. durch zusätzliche Lehr– und Forschungstätigkeit oder Synergieeffekte) und welche Strukturen außerhalb des AKH reduzierbar wären.

- Die wesentlichen Parameter (z.B. Auswirkungen auf den Personalbedarf bei den Ärzten) wären zwischen Bund und Stadt Wien unter Berücksichtigung der strategischen Ziele der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien abzustimmen.

12.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien teilten mit, dass eine umfassende mittel– und langfristige Leistungsplanung im Mittelpunkt des Teilprojekts „Medizinischer Masterplan“ im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ stehe. Der Masterplan diene als Grundlage für die strategische Ausrichtung des AKH, die klinische Forschung und die Ausbildung der Ärzte.*

(2) Das BMWF schloss sich der Empfehlung des RH an, war jedoch der Ansicht, dass die Empfehlung nicht in den Kompetenzbereich des BMWF falle.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

12.4 Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Struktur der Bettensperren

13.1 (1) Wie unter TZ 11 dargestellt, gab es eine erhebliche Bandbreite der Leerstandskosten für gesperrte Betten. Diese Leerstandskosten waren insbesondere davon abhängig, wie viele Betten je Station gesperrt wurden und wie dementsprechend sprungfixe Kosten[50] gesenkt werden konnten.

Der RH analysierte stichtagsbezogen, wie viele Betten innerhalb der jeweiligen Stationen gesperrt waren.

- Rund 30 % aller gesperrten Betten an den ausgewählten Stichtagen entfielen auf die Sperre von ein bis fünf Betten auf einer Station. Bei diesen Bettensperren konnten kaum personelle Einsparungen erzielt werden.

- Bei rd. 50 % der gesperrten Betten waren zwar mehr als fünf Betten auf der Station gesperrt, die Station jedoch noch in Betrieb, so dass ebenfalls eine Grundausstattung mit Personal erforderlich war.

- Bei 20 % der Bettensperren war die ganze Station gesperrt.

(2) Die Teilunternehmung AKH bündelte bestimmte Sperren (z.B. wegen Umbauten) im Rahmen eines jährlichen Bettensperrplans.

Bettensperren aus personellen Gründen waren wie folgt geregelt: Fiel Personal aus (z.B. wegen einer Schwangerschaft oder eines Krankenstandes), war es zunächst Aufgabe der jeweiligen Station, Ausgleichsmaßnahmen zu setzen (z.B. durch Überstunden). Gelang dies nicht, konnte ein Antrag auf Sperre eines Bettes gestellt werden. Die zuständige Direktion (meist die Pflegedirektion) prüfte dann, ob der Personalausfall tatsächlich vorlag und im Umfang eine Bettensperre rechtfertigte.

Eine hausweite Analyse, ob klinikübergreifende Maßnahmen eine Bettensperre vermeiden bzw. betriebswirtschaftlich optimieren könnten, erfolgte nicht.

[50] Das sind Kosten, die innerhalb bestimmter Intervalle konstant sind, aber zwischen diesen Intervallen auf ein anderes Niveau steigen oder fallen („springen“).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Dies führte in Einzelfällen zu besonders unwirtschaftlichen Situationen. So sperrte das AKH etwa im Juli 2012 ein Bett für einen Monat, weil eine Abteilungshelferin ausfiel. Die durchschnittlichen Personalkosten für eine Abteilungshelferin betrugen rd. 2.300 EUR im Monat. Demgegenüber gingen dem AKH durch die Bettensperre Erlöse von rd. 16.000 EUR verloren.[51] Im konkreten Fall war die ausgefallene Abteilungshelferin im Rahmen der Arbeitskräfteüberlassung beschäftigt. Ein Ersatzabruf erforderte zu diesem Zeitpunkt einen Antrag bei der Magistratsdirektion der Stadt Wien, der von der Personalabteilung des AKH sowie von der Generaldirektion des KAV befürwortet werden musste (TZ 37).

13.2 Der RH wies darauf hin, dass an den von ihm analysierten Stichtagen rd. 30 % der Bettensperren auf die Sperre von nur ein bis fünf Betten entfielen. Er hielt die Sperrstrukturen für ineffizient und kritisierte, dass ein hausweites Management der Bettensperren – abgesehen vom Jahresbettensperrplan – fehlte und keine klinik– und abteilungsübergreifende Koordination erfolgte.

Der RH empfahl daher der Stadt Wien, Vorsorge für eine Optimierung der notwendigen Bettensperren im AKH zu treffen.

13.3 *Die Stadt Wien teilte mit, das Thema „Bettensperren“ werde durch die Umsetzung des medizinischen und baulichen Masterplans mit den dazugehörigen Strukturanpassungen an Bedeutung verlieren. Die Vorhaltung der Bettenkapazität (Anzahl der systemisierten Betten) werde durch den RSG Wien 2012, welcher um 252 Betten weniger vorsehe, wesentlich reduziert. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei daher in Planung.*

Sonderklasse

14.1 (1) Im Zusammenhang mit der Festlegung des Umfangs der im AKH zu erbringenden Leistungen überlegte der KAV auch, ob die Strukturen des AKH durch mehr Sonderklassepatienten besser zu nutzen wären. Der RH untersuchte daher die Rahmenbedingungen dazu.

[51] Ein Belagstag in der Klinik für plastische Chirurgie erbrachte im Schnitt 680 LKF–Punkte. Unter Annahme einer Auslastung von 85 %, eines Punktewerts von 0,77 EUR und eines Steuerungsfaktors von 1,17 ergaben sich so die genannten Erlöse.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Gemeinnützige Krankenanstalten durften maximal 25 % der bereitstehenden Betten als Sonderklasse führen.[52] Im AKH war der Sonderklasse keine bestimmte Anzahl an Betten zugewiesen, diese wurden bei Bedarf entsprechend genutzt. Im Jahr 2007 entfielen rd. 8 % aller Belagstage auf die Sonderklasse, im Jahr 2011 rd. 7 %.[53]

(3) Das AKH erzielte im Jahr 2011 aus der Belegung der Sonderklasse einen Gesamterlös in Höhe von rd. 13,77 Mio. EUR bzw. rd. 356 EUR pro Belagstag:[54]

Tabelle 5: Sonderklasse – Erlöse im AKH 2011

Erlösart	Erlöse 2011 in EUR[1]
Anstaltsgebühren für Verpflegung und Ausstattung	10.645.405
Einzelzimmerzuschlag	325.455
Privatversicherung–Pauschalbetrag[2]	862.130
Hausanteile aus Ärztehonoraren	1.932.400
Gesamtsumme	**13.765.389**
Belagstage Sonderklasse 2011	38.695
Erlös/Belagstag Sonderklasse	**356**

1 Rundungsdifferenzen möglich

2 Bei Patienten ohne gesetzliche Krankenversicherung, die jedoch über eine private Krankenversicherung verfügten, gelangte ein Pauschalbetrag zur Anwendung (im Jahr 2011 592 EUR pro Patient und Pflegetag) anstelle der amtlichen Pflege– und Anstaltsgebühr.

Quelle: Teilunternehmung AKH

(4) Für die Betreuung der Sonderklassepatienten entstanden jedoch auch zusätzliche Kosten von im Jahr 2011 rd. 495 EUR je Belagstag. Die folgende Tabelle zeigt Auszüge der – auf Vorgaben des KAV beruhenden – Kostenkalkulation der Teilunternehmung AKH je Belagstag.

52 § 26 i.V.m. § 32 Wr. KAG

53 Dazwischen zeigte sich ein kontinuierlicher Rückgang um rd. 13 %. Die durchschnittliche Verweildauer in der Sonderklasse war mit 7,6 Tagen länger als in der allgemeinen Gebührenklasse mit 4,5 Tagen.

54 Die Anstaltsgebühr für Sonderklasse betrug im Jahr 2011 pro Patient und Pflegetag 256 EUR zusätzlich zur allgemeinen Pflegegebühr. Die „Hotelkomponente“ bestand aus Zusatzleistungen wie z.B. bessere Zimmerausstattung, Wahl zwischen mehreren Speisen, Getränkebestellung, Tageszeitungen sowie individuell geregelte Besuchszeiten. Die Gebühren übernahmen private Krankenversicherungen oder die Patienten selbst (Selbstzahler). Der Einzelzimmerzuschlag betrug 60 EUR pro Pflegetag.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 6: Zusatzkosten für Sonderklasse je Belagstag

Kostenkategorie	Kosten 2011 in EUR
Abschreibungen	65,54
Pensionslasten	64,73
Kalkulatorische Zinsen für Anlagen	63,69
Sonstiges (z.B. bessere Ausstattung, Verpflegung, Zeitungen etc.)	30,13
geringere Auslastung gegenüber Allgemeiner Klasse[1]	221,05
Abgeltung für Vorsteuer	49,41
Summe	**494,55**

[1] Aufgrund der baulichen Struktur der Stationen des AKH sind in der Regel Zwei– bis Dreibettzimmer vorgesehen. Soweit ein Sonderklassepatient alleine ein Zimmer belegt, sind die übrigen Betten im Zimmer nicht belegbar.

Quellen: Teilunternehmung AKH; RH

Das AKH führte im Prüfungszeitraum Umbauten zur Verbesserung des Standards durch. Beispielsweise kosteten bauliche Verbesserungen für die Sonderklasse auf Ebene 17 rd. 600.000 EUR, was nicht gesondert in der Kalkulation berücksichtigt war. Umgekehrt enthielt die Kalkulation Abschreibungen, Pensionslasten und kalkulatorische Zinsen für Anlagen, die nicht spezifisch für Sonderklassebetten entstanden.

(5) Leitende Ärzte waren berechtigt, mit Patienten der Sonderklasse eine Honorarvereinbarung über eine persönliche Betreuung abzuschließen. 12 % dieser Honorare waren als Infrastrukturbeitrag (sogenannter Hausanteil) über eine externe Verrechnungsstelle an die Krankenanstalt abzuführen.

Die Ärztehonorare der Sonderklasse 2011 betrugen im AKH rd. 16,17 Mio. EUR. Dies entsprach rd. 10 % der Gehaltskosten für das im AKH eingesetzte ärztliche Personal.

In welchem Umfang im AKH tätige Ärzte Patienten in z.T. benachbarten Privatkrankenanstalten als Belegsärzte betreuten, war weder der Medizinischen Universität Wien noch der Teilunternehmung AKH bekannt.[55]

[55] 110 Ärzte hatten 2011 eine Nebenbeschäftigung als Konsiliar– bzw. Belegsarzt gemeldet, 467 eine Ordination. Der RH hatte in seinem Bericht zu Sondergebühren und Arzthonoraren (Reihe Bund 2006/12, TZ 11) die Ansicht vertreten, dass vor allem die operativen Tätigkeiten in privaten Krankenanstalten eine Konkurrenzierung der Universitätsspitäler darstellten. Er hatte angeregt, restriktive Bestimmungen für die Genehmigung von Nebenbeschäftigungen in den Kollektivvertrag aufzunehmen, um insbesondere Nebenbeschäftigungen in privaten Krankenanstalten untersagen zu können.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

14.2 Der RH stellte fest, dass der Anteil der Sonderklasse an den Betten bzw. Belagstagen im AKH deutlich unter der gesetzlichen Höchstgrenze lag. Insofern bestand die Möglichkeit, den Anteil deutlich zu erhöhen. Allerdings war der Anteil von 2007 bis 2011 gesunken. Der RH wies darauf hin, dass der Teilunternehmung AKH nicht bekannt war, wie viele und welche Sonderklassepatienten von Ärzten des AKH außerhalb des AKH versorgt wurden. Er hielt diese Information für wesentlich, um zu beurteilen, ob eine höhere Anzahl von Sonderklassepatienten für das AKH realistisch war.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Teilunternehmung AKH die Kosten eines Belagstages der Sonderklasse höher kalkulierte als die durchschnittlichen Erlöse. In der Kalkulation waren allerdings auch Positionen enthalten, die ohnehin anfielen (z.B. Pensionen, Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen), umgekehrt fehlten aber tatsächliche Zusatzkosten (wie z.B. Umbauten für eine bessere bauliche Ausstattung). Die Kalkulation war daher nach Ansicht des RH für eine wirtschaftliche Entscheidung über einen Ausbau der Sonderklasse nicht ausreichend aussagekräftig.

Der RH empfahl daher der Stadt Wien, vor einem etwaigen Ausbau der Sonderklasse im AKH deren tatsächliche Rentabilität zu ermitteln und zu erheben, in welchem Umfang Patienten durch die Ärzte des AKH in anderen Krankenanstalten als Sonderklassepatienten betreut werden.

14.3 *Die Stadt Wien teilte mit, dass die Empfehlung des RH umgesetzt werde.*

Balance zwischen Spitzenmedizin und Basisversorgung

15.1 (1) Die Medizinische Universität Wien sah ihre „herausragende Stärke in Klinik und klinischer Forschung“ durch eine Reihe unbefriedigender Umstände gefährdet, insbesondere durch die Zunahme der reinen Routineversorgung im AKH.[56]

(2) Nach § 29 Abs. 5 UG war im Zusammenarbeitsvertrag festzulegen, dass Ärzte mindestens 30 % ihrer Normalarbeitszeit[57] für Lehre und Forschung verwenden können. Welche Leistungen sie in den verbleibenden 70 % erbringen sollten, war nicht geregelt.

Kennzahlen, anhand derer eine Verschiebung zwischen Routineversorgung und klinischer Forschung feststellbar wäre, waren nicht vereinbart. Die von der Medizinischen Universität Wien erfassten Daten wiesen – auch aufgrund von Änderungen in den Statistikvorgaben

[56] z.B. in ihrer im Juli 2012 veröffentlichten Wissensbilanz 2011

[57] in einem Durchrechnungszeitraum von 26 Wochen bezogen auf die jeweilige Organisationseinheit

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

bzw. in den zur Erfassung verwendeten EDV–Programmen – erhebliche Datensprünge auf. Dies galt insbesondere für die Arbeitszeit für klinische Arbeit, Lehre und Forschung (siehe auch TZ 43). Eine Schätzung der Medizinischen Universität Wien ergab einen Forschungsanteil von rd. 18 % bei großen Unterschieden je Klinik.[58]

(3) Die folgende Analyse des RH zeigt Parameter der Krankenversorgung und der akademischen Tätigkeit im AKH in der Entwicklung von 2005 bis 2011:

Tabelle 7: Entwicklung von Leistungsparametern im AKH

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Entwicklung 2005 bis 2011 in %
Kennzahlen der Krankenversorgung[1]								
tatsächliche Betten	1.909	1.919	1.870	1.838	1.810	1.871	1.829	– 4
Belagstage und Nulltagesaufenthalte	599.273	606.500	594.296	595.612	590.766	590.844	580.619	– 3
stationäre Patienten	94.369	99.028	98.630	102.018	103.926	103.557	99.664[2]	6
ambulante Patienten	592.078	612.848	620.225	586.607	572.254	568.201	558.983	– 6
Ambulanzfrequenzen gesamt[3]	1.815.675	1.848.829	1.854.060	1.805.134	1.809.218	1.799.324	1.738.431	– 4
Kennzahlen akademischer Tätigkeit								
Studierende (jeweils Wintersemester)[4]	10.466	9.009	8.461	7.794	7.381	7.190	7.278	– 30
Kapazitäten für klinische Lehre (VBÄ)	n.v.	165	145	171	173	130	133	– 19[6]
Impact Punkte	4.485	5.780	6.996	7.780	8.826	10.034	n.v.	124[5]
Drittmittel (§ 27) in Mio. EUR	37,45	47,24	48,11	45,09	51,77	56,88	62,83	68

1 Die LKF–Punkte waren aufgrund einer Systemumstellung im Jahr 2009 nicht vergleichbar.
2 Der Rückgang der stationären Patienten im Jahr 2011 war überwiegend auf eine geänderte Verrechnung im Bereich der Kinderklinik zurückzuführen (nicht auf eine Änderung der tatsächlichen Leistungen).
3 Frequenzen für stationäre Patienten, für stationäre Patienten anderer Krankenanstalten und für ambulante Patienten
4 ordentliche und außerordentliche Studierende
5 im Vergleich 2010 zu 2005
6 im Vergleich 2011 zu 2006

Quellen: DIAG; Medizinische Universität Wien

58 Die Bandbreite lag zwischen 14 % und 28 %.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zwischen 2005 und 2011 stiegen die Impact Punkte (+ 124 %) und die Drittmittel (+ 68 %) stark. Die Zahl der Studierenden ging um 30 % zurück, die für klinische Lehre eingesetzten Vollbeschäftigungsäquivalente um 19 %.[59]

Die Summe der Belagstage und Nulltagesaufenthalte verringerte sich, wobei jedoch aufgrund der geringeren Verweildauer[60] mehr Patienten stationär behandelt werden konnten. Die Ambulanzfrequenzen gingen insgesamt um rd. 4 % zurück (siehe TZ 18). Die Medizinische Universität Wien wies darauf hin, dass die Anzahl der Intensivbetten im AKH im Vergleich zu den übrigen Wiener Krankenanstalten zwischen 2003 und 2007 gestiegen sei. Der RH stellte fest, dass diese Entwicklung auch bis 2011 anhielt.[61]

(4) Die folgende Übersicht zeigt die Veränderungen des Betriebsaufwands der Medizinischen Universität Wien nach Bereichen 2005 bis 2011:

[59] Für 2005 waren keine Werte verfügbar. Nach einem ersten Rückgang von 2006 auf 2007 von 164,68 VBÄ auf 144,83 VBÄ stieg die Zahl 2008 und 2009 wieder deutlich an (170,84 VBÄ bzw. 172,64 VBÄ), ging dann aber 2010 auf 129,92 VBÄ zurück. Im Jahr 2011 lag der entsprechende Wert bei rd. 133,44 VBÄ.

[60] Die durchschnittliche Verweildauer betrug im Jahr 2005 rd. 5,1 Tage je Aufenthalt, im Jahr 2011 rd. 4,5 Tage je Aufenthalt (eine Reduktion um rd. 12 %).

[61] Die im DIAG als Intensivbetten klassifizierten tatsächlichen Betten stiegen im AKH um 52 % (von 134 auf 204), in Wien insgesamt um 24 % (von 448 auf 554). Das DIAG ist ein Informations– und Analyseinstrumentarium mit den Leistungs–, Kosten–, Personal– und epidemiologischen Daten zur Beobachtung von Entwicklungen im österreichischen Gesundheitswesen, das vom BMG geführt wird.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 8: Entwicklung der Mittel der Medizinischen Universität Wien 2005 bis 2011 in Mio. EUR nach Bereichen

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung		
								Mio. EUR	in % der gesamten Veränderung	in % des Wertes 2005
klinischer Bereich (AKH)	156,3	162,2	170,9	177,7	184,6	191	200	43,7		28
klinischer Mehraufwand und paktierte Investitionen	89	62,9	65,1	63,4	61,2	61,3	62,5	– 26,5		– 30
Zwischensumme	**245,3**	**225,1**	**236**	**241,1**	**245,8**	**252,3**	**262,5**	**17,2**	**39**	**7**
Medizinisch–theoretischer Bereich	37,1	38,8	41,3	43,3	44,9	48,3	50,3	13,2	29	36
Verwaltung, sonstige Dienstleistungen[1]	31,4	33	35,7	40,2	9,6	43	46	14,6	32	46
Summe[2]	**313,8**	**296,9**	**313**	**324,6**	**300,3**	**343,6**	**358,8**	**45**	**100**	**14**

1 entspricht dem Globalbudget ohne Drittmittel nach § 26 UG, Zahnmedizin und Rückstellungen und enthält Personal– und Sachaufwand

2 Sonstige Dienstleistungen waren z.B. Bibliothek, Studienabteilung, Koordinationszentrum für klinische Studien. Beispielsweise erfolgte ein Personalaufbau in den Bereichen Personalentwicklung, Gender Mainstreaming und e–learning, erhöhte Kosten entstanden auch durch die Einführung von zwei neuen EDV–Systemen („SAP Med.pers“ und „med.campus“).

Quelle: Medizinische Universität Wien

Die Analyse zeigte, dass der Medizinischen Universität Wien im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2005 rd. 45 Mio. EUR mehr für die angeführten Bereiche zur Verfügung standen.

– Davon flossen rd. 17,2 Mio. EUR (39 %) ins AKH,[62]

– rd. 13,2 Mio. EUR (29 %) in den medizinisch–theoretischen Bereich und

– rd. 14,6 Mio. EUR (32 %) in die Verwaltung und sonstige Dienstleistungen.

62 rd. 43,7 Mio. EUR für die klinische Tätigkeit, was durch den Rückgang des klinischen Mehraufwands (einschließlich paktierter Investitionen) um rd. 26,5 Mio. EUR teilweise kompensiert wurde

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die prozentuelle Steigerung der Verwaltung und der sonstigen Dienstleistungen (46 %) lag deutlich höher als jene des medizinisch theoretischen Bereichs (36 %) und des klinischen Bereichs (28 %).[63] Unter Berücksichtigung der sinkenden Aufwendungen für den klinischen Mehraufwand lag der Anstieg der Aufwendungen für den klinischen Bereich des AKH bei 7 %.

15.2 Der RH hielt zunächst fest, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen akademischer Tätigkeit und Krankenversorgung für eine Universitätsklinik von wesentlicher Bedeutung war. Aufgrund der unterschiedlichen Verantwortung der Medizinischen Universität Wien (ausschließlich für die akademische Tätigkeit) und der Stadt Wien (ausschließlich für die Krankenversorgung) stand dieses Verhältnis in einem Spannungsfeld der Interessen der Rechtsträger.

Die verfügbaren Daten wiesen nach Ansicht des RH auf keine Verschiebung von akademischen Tätigkeiten zur Krankenversorgung hin. Die prozentuelle Steigerung des Mitteleinsatzes der Medizinischen Universität Wien 2005 bis 2011 (insgesamt + 14 %) ließ sogar eine stärkere Priorisierung der Verwaltung (+ 46 %) bzw. des medizinisch–theoretischen Bereichs (+ 36 %) gegenüber dem klinischen Bereich (28 %) erkennen.

Nachweisbar waren aber auch Strukturverschiebungen innerhalb der Krankenversorgung (z.B. kürzere Verweildauern (– 3 %), mehr stationäre Patienten (+ 6 %)) und innerhalb der Tätigkeit der Medizinischen Universität Wien (z.B. Steigerung der Forschung und der Verwaltung, Rückgang der Lehre).

Der RH kritisierte daher, dass die existierenden Vereinbarungen (TZ 6) keine konkreten Bestimmungen über die angestrebte Balance zwischen Routineversorgung und klinischer Forschung, über Kennzahlen zu deren Messung oder über die Konsequenzen einer Verschiebung dieser Balance enthielten.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, Kennzahlen festzulegen, um Verschiebungen zwischen Routineversorgung und Forschung transparent zu machen.

[63] Verschiedene Verwaltungsbereiche (z.B. IT, Personal) waren durch die Ausgliederung der Medizinischen Universität Wien aus dem Bund bzw. aus der Universität Wien neu zu schaffen bzw. zu erweitern.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

15.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten in ihren Stellungnahmen aus, dass in Zukunft eine leistungsorientierte und standardisierte Personalbedarfsplanung sowohl für die klinische Tätigkeit als auch für den Bereich Forschung und Lehre erfolgen werde. Damit würden Veränderungen im Personaleinsatz transparent und könnten entsprechend in der Budgetierung berücksichtigt werden.*

(2) Die Medizinische Universität Wien führte weiters aus, in der Vergangenheit sei sehr wohl eine Leistungsverschiebung zur Patientenversorgung eingetreten. Um dies zu erkennen, müssten zahlreiche weitere Parameter berücksichtigt werden, wie z.B. das mittelbar oder unmittelbar eingesetzte Drittmittelpersonal in der Patientenversorgung und die Anzahl der Intensivbetten.

Hinsichtlich der Veränderung des Mitteleinsatzes (Tabelle 8) vertrat die Medizinische Universität Wien die Ansicht, dass der Klinische Mehraufwand einen bloßen Durchlaufposten darstelle und nicht der Disposition der Medizinischen Universität Wien unterliege. Ohne Berücksichtigung dieser Zahlungen ergäbe sich, dass rd. 70 Mio. EUR zusätzliche Mittel gegenüber 2005 zu rd. 60 % in das AKH geflossen wären.

(3) Das BMWF führte aus, ein geeigneter Abstimmungsmechanismus im Rahmen der abzuschließenden Zusammenarbeitsvereinbarung sei jedenfalls zu befürworten. Es befürworte auch die Heranziehung von internationalen Benchmarks oder die Einbeziehung eines Peer–Reviews zur Abgrenzung spitzenmedizinischer Heilbehandlungen, die über die Routine hinausgehend dem Forschungsbereich zuordenbar seien.

15.4 Der RH begrüßte die zur Umsetzung seiner Empfehlung getroffenen Maßnahmen. Zu den Ausführungen der Medizinischen Universität Wien merkte der RH an, dass je nach gewählten Kennzahlen unterschiedliche Veränderungen in der Balance zwischen akademischen Leistungen und Krankenversorgung darstellbar wären. Er räumte ein, dass etwa die Anzahl der Intensivbetten gestiegen war. Mit Bettenanzahl, Belagstagen und Ambulanzfrequenzen lagen aber eben auch wesentliche Kennzahlen vor, die gegen eine Ressourcenverschiebung in die Patientenversorgung sprachen. Er wiederholte daher seine Empfehlung, Kennzahlen zur Identifikation von Verschiebungen ex ante festzulegen und begrüßte die diesbezügliche Zusage der Medizinischen Universität Wien.

Der RH wies zur Interpretation der Tabelle 8 darauf hin, dass der Rückgang des klinischen Mehraufwands die in den klinischen Betrieb des AKH geflossenen Mittel reduzierte, und zwar unabhängig davon, ob seine Höhe im Ermessen der Medizinischen Universität Wien lag. Der

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

RH stimmte der Interpretation der Medizinischen Universität Wien jedoch insofern zu, als der Rückgang des klinischen Mehraufwands (jedenfalls mit Ausnahme des ab 2009 vorgenommenen Abzugs von 2 % p.a.) keine dispositive Entscheidung der Medizinischen Universität Wien war.

Eine schlüssige Verbindung der beiden Perspektiven (reales Absinken der Mittel im klinischen Bereich, kein entsprechender Anstieg der universitären Mittel) hing nach Ansicht des RH von der Interpretation bzw. Neuregelung des klinischen Mehraufwands ab. Diese war – wie in TZ 25 ausführlich beschrieben – während des gesamten Prüfungszeitraums strittig.

Elemente eines präziseren Leistungsauftrags

16.1 (1) Der RH analysierte die Strategiepapiere der Rechtsträger im Hinblick auf die für einen genaueren Leistungsauftrag des AKH zu klärenden Fragen und führte Gespräche mit verschiedenen Klinikleitern. Im Zentrum der Diskussion standen folgende Fragen:

- Welche Leistungen stellen „Spitzenmedizin“ bzw. „akademische Medizin“ dar und sollten daher besonders fokussiert werden?
- Welche Fachgebiete sind zu Versorgungszwecken, welche für Forschung und Lehre besonders wichtig?
- Nach welcher Logik sollen Einzelleistungen im AKH zugeordnet werden?
- Bei welchen Leistungen besteht ein überregionaler Versorgungsauftrag?

(2) Definition der „Spitzen–“ bzw. akademischen Medizin:

Eine zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien abgestimmte Festlegung von spitzenmedizinischen oder akademischen Schwerpunkten existierte nicht.[64] Die befragten Klinikleiter hielten sehr unterschiedliche Kriterien für maßgeblich, wie z.B. die Einbeziehung in klinische Studien, die Breite und Tiefe der Leistungen, insbesondere die Berücksichtigung von seltenen Krankheiten bzw. die Analyse der Krankheitsentstehung und die Nutzung der spezifischen Infrastruktur des AKH.

[64] Einige der befragten Klinikleiter sahen „Spitzenmedizin“ und akademische Medizin als äquivalent, andere interpretierten „Spitzenmedizin“ als Aufgabe aller Ärzte (z.B. durch Erreichen geringer Komplikationsraten bei niedriger Verweildauer), akademische Medizin dagegen als spezifische Aufgabe für Universitätskliniken.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kennzahlen für die Erfassung dieser Kriterien konnten dem RH nicht vorgelegt werden. Die folgende Auswertung zeigt die stationären Aufnahmen der Jahre 2005 bis 2010 nach verrechneten LKF–Punkten.

Tabelle 9: Stationäre Aufnahmen nach LKF–Punkten

	2005	2010	Anstieg	Anstieg in %	Anteil 2010 in %
< 2.000	51.750	56.375	4.625	9	54
2.000 bis 10.000	36.033	39.855	3.822	11	38
10.000 bis 30.000	5.315	5.729	414	8	6
> 30.000	1.151	1.577	426	37	2
Summe	**94.249**	**103.536**	**9.287**	**10**	**100**

Quelle: ÖBIG

Im Jahr 2010 erzielten 54 % der Aufnahmen weniger als 2.000 LKF–Punkte. In dieser Kategorie fiel mit 4.625 zusätzlichen Aufnahmen absolut gesehen der größte Anstieg der Aufnahmen von 2005 bis 2010 an. Prozentuell gesehen war jedoch der Anstieg in der obersten Kategorie (mehr als 30.000 LKF–Punkte je Aufenthalt) am größten (+ 37 %).[65]

(3) Zuordnung von Fachgebieten zu Versorgung oder Lehre und Forschung:

Die Zuordnung der Ressourcen auf einzelne Fachgebiete beruhte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wesentlich auf der im Auftrag der ARGE AKH von der VAMED durchgeführten Planung vom Anfang der 1990er–Jahre, die sich an den Frequenzen der Universitätskliniken vor der Inbetriebnahme des neuen AKH und damit bereits damals an historischen Strukturen orientierte. In der Folge entwickelten die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien unterschiedliche Kriterien für die strategische Weiterentwicklung:

- Die Stadt Wien bewertete im Rahmen der Regionalen Strukturpläne den Bedarf für die unterschiedlichen Fachrichtungen.

- Die Medizinische Universität Wien führte eine Statistik, in der sie die Forschungsleistung (gemessen in Impact Punkten) darstellte. Sie verfolgte die Strategie einer weiteren Stärkung der erfolgreichen Bereiche und verteilte einen Teil der Mittel entsprechend.

[65] Eine Steigerung der Fallzahl für Aufnahmen mit mehr als 5.000 LKF–Punkten war klinisches Ziel der Medizinischen Universität Wien in der Leistungsvereinbarung 2007 bis 2009.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Einzelne Fachrichtungen waren unter Versorgungsgesichtspunkten für die Stadt Wien überdurchschnittlich wichtig, erzielten jedoch unterdurchschnittliche Forschungskennzahlen (z.B. Unfallchirurgie). Bei anderen Fachrichtungen sah die Strukturplanung der Stadt Wien sinkenden Bettenbedarf, obwohl aus Sicht der Medizinischen Universität Wien überdurchschnittliche Forschungsergebnisse erzielt werden konnten.

Eine einvernehmliche Priorisierung erfolgte nicht.

(4) Zuordnung von Einzelleistungen zum AKH:

Rund drei Viertel aller Aufnahmen im AKH waren elektive und somit planbare Aufnahmen. Die Ermittlung eindeutiger Kriterien, welche Leistungen in welchen Krankenanstalten erbracht werden sollten, war ein wesentliches Ziel bei der Konzeptionierung des KAV im Jahr 1990. Das Kontrollamt der Stadt Wien hatte 2006 festgestellt, dass dies bis dahin nicht gelungen war. Eine mögliche Verbesserung dieser Situation sei jedoch von der Regionalen Strukturplanung zu erwarten.[66] Eine Zuordnung von Einzelleistungen ins AKH erfolgte jedoch auch im RSG 2009 und im RSG 2012 nicht. Obwohl auf detaillierterer Ebene Berechnungen angestellt wurden, enthielt der RSG im Ergebnis Bettenobergrenzen je Fachrichtung.[67]

Der KAV hatte in Fachkommissionen bei ausgewählten Leistungen eine Zuordnung zu einzelnen Krankenanstalten erarbeitet, die sich im Wesentlichen an der Qualität der Versorgung orientierte (z.B. Stroke Units für die Versorgung von Schlaganfallpatienten, PTCA[68]–Versorgung für Herzinfarktpatienten, oder bei der Versorgung von Frühgeborenen). Der Großteil der im AKH erbrachten Leistungen fiel jedoch in keine dieser Kategorien. In die Zuordnung waren die Klinikleiter des AKH, jedoch nicht das Rektorat der Medizinischen Universität Wien eingebunden.

Die einzelnen Klinikleiter entwickelten jeweils eigene Strategien für die stationären Aufnahmen in ihrem Bereich.

---

66 Unternehmung „Wiener Krankenanstaltenverbund“, Ersuchen gemäß § 72 Abs. 6a Wiener Stadtverfassung vom 30. November 2006 (Tätigkeitsbericht 2007), S. 95

67 Im Rahmen des ÖSG war vorgesehen, dass Krankenanstalten bestimmte Leistungen nur erbringen durften, wenn sie bestimmte Strukturqualitätskriterien erfüllten. Im Wesentlichen erfüllten jedoch alle Wiener Schwerpunktkrankenhäuser diese Anforderungen.

68 perkutane transluminale koronare Angioplastie, ein Verfahren zur Erweiterung oder Wiederöffnung von verengten oder verschlossenen Blutgefäßen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Teilweise sahen die Klinikleiter die Steuerung der zu erbringenden Leistungen als ihre eigene Kernaufgabe. Eine Einflussnahme durch Verwaltungseinheiten hielten sie für unangemessen.

– Andere Klinikleiter waren der Meinung, dass eine „Selbststeuerung" nur unvollständig sein könne, da bauliche und medizintechnische Voraussetzungen einen Engpass darstellten.

– Mehrere Klinikleiter wiesen darauf hin, dass die (mangelnde) Verfügbarkeit von Ärzten im niedergelassenen Bereich und die dort bestehenden finanziellen Anreize einen wesentlichen Parameter für die Leistungen im AKH darstellten.

– Das Rektorat wies darauf hin, dass Ärzte auch unter ethischen Anforderungen stünden und eine Verweigerung von Behandlungen in der Regel nicht erfolge. Dies schränke eine autonome Planung stark ein.

(5) Überregionaler Versorgungsauftrag:

Sowohl die von der Medizinischen Universität Wien als auch die von der Stadt Wien formulierten strategischen Ziele enthielten einen Verweis auf einen überregionalen Versorgungsauftrag, allerdings keine genauere Angabe, in welchen Fachrichtungen bzw. für welche Leistungen (TZ 9).

Während Wiener Patienten im Schnitt Leistungen mit rd. 3.500 (Abrechnungs)Punkten je Aufenthalt in Anspruch nahmen, lag dieser Wert

– für niederösterreichische und burgenländische Patienten bei rd. 4.200 Punkten,

– für Patienten aus den übrigen Bundesländern bei rd. 6.850 Punkten und

– für ausländische Patienten bei rd. 9.450 Punkten.

Während das AKH im Jahr 2005 rd. 880 ausländische Patienten behandelte (0,9 % aller Aufnahmen), verdoppelte sich diese Zahl auf rd. 1.600 im Jahr 2010 (rd. 1,6 % aller Aufnahmen).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

16.2 Der RH kritisierte, dass in den wesentlichen Aspekten eines zu definierenden Leistungsauftrags keine klaren und einvernehmlichen Vorgaben existierten:

- Die Definitionen von „Spitzen–“ bzw. akademischer Medizin waren sehr unterschiedlich.

- Explizite Kennzahlen fehlten (TZ 15), die verfügbaren Näherungsgrößen waren nur sehr bedingt aussagekräftig. So waren sowohl die Leistungen mit weniger als 2.000 LKF–Punkten je Aufenthalt (absolut) als auch die Leistungen mit mehr als 30.000 LKF–Punkten je Aufenthalt (prozentuell) stark gestiegen.

- Die Kriterien, nach denen Schwerpunkte bei Fachrichtungen gesehen wurden, waren unterschiedlich; die letzte umfassende, gemeinsame Priorisierung war bereits Anfang der 1990er–Jahre erfolgt und somit rd. 20 Jahre alt.

- Welche Einzelleistungen im AKH erbracht werden sollten, war nicht übergreifend definiert, obwohl dies bereits in den 1990er–Jahren explizites Ziel der Wiener Spitalspolitik war.

- Es bestand zwar Einigkeit, dass es einen überregionalen Versorgungsauftrag gab, aber keine Festlegung, welche Einzelleistungen dieser betraf. Die höheren durchschnittlichen Punktewerte je Aufenthalt sprachen jedoch für eine grundsätzlich sinnvolle Nutzung des AKH bei Aufenthalten aus anderen Bundesländern für besonders aufwendige Behandlungsfälle.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, eine gemeinsame, aussagekräftige Zielvorgabe für die Balance von Grundversorgung und „Spitzen–“ bzw. akademischer Medizin abzustimmen (TZ 9). Dazu wären folgende Elemente einvernehmlich festzulegen:

- Es wären genauere (gegebenenfalls fachspezifische) Kriterien für die als „Spitzen–“ bzw. akademische Medizin zu erbringenden Leistungen vorzugeben.

- Es wären die zu priorisierenden Fachgebiete festzulegen.

- Es wäre das Vorgehen für die Zuordnung von Einzelleistungen zum AKH abzustimmen.

- Der überregionale Versorgungsauftrag des AKH wäre konkret festzulegen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

16.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien gaben an, die Umsetzung der Empfehlung sei im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ in Arbeit. Weiters sei die Entscheidung getroffen worden, Zielvereinbarungen mit den Klinikleitern gemeinsam durch die Teilunternehmung AKH und das Rektorat zu führen.*

(2) Das BMWF begrüßte die Empfehlung des RH und die einzelnen vorzusehenden Elemente der genaueren Abgrenzung des Leistungsauftrags. Es wies weiters darauf hin, dass eine laufende Übernahme von Erkenntnissen der „Spitzenmedizin“ in die Routineversorgung stattfinde und zwischen der Medizinischen Universität Wien und dem Rechtsträger des AKH ein geeignetes Instrumentarium zur Berücksichtigung der laufenden Entwicklung geschaffen werden sollte.

Das BMWF hielt sich jedoch insbesondere bei der Zuordnung von Einzelleistungen und der Definition des überregionalen Versorgungsauftrags des AKH sowie der Festlegung von Zielgruppen und der Art der Patientenbetreuung in den Ambulanzen für unzuständig. Eine direkte Einflussmöglichkeit des BMWF sei mangels Zuständigkeit weder möglich noch sinnvoll.

16.4 Der RH begrüßte die zur Umsetzung seiner Empfehlung getroffenen Maßnahmen. Zur Stellungnahme des BMWF verwies er auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Auswirkungen wienweiter Änderungen auf das AKH

17.1 (1) Die Medizinische Universität Wien hob hervor, dass bei „Kontingent–Betten“, der Notfallambulanz und bei Leistungen der Universitätsklinik für Unfallchirurgie erhebliche Steigerungen eingetreten seien. Diese Bereiche seien überwiegend aus Versorgungsgesichtspunkten, jedoch kaum für Forschung und Lehre relevant.[69] Der RH untersuchte diese Bereiche daher näher.

(2) Für die Versorgung von Patienten der Wiener Rettung hatten die Krankenanstalten nach den Vorgaben des KAV eine bestimmte Anzahl von „Kontingent–Betten“ freizuhalten. Im AKH waren dies seit 2012 pro Tag 20 Betten (rd. 10 % der Wiener Kontingent–Betten), davor 15 Betten.

[69] beispielsweise in ihren Begründungen für die Absenkung der Zahlungen zum Ersatz des klinischen Mehraufwands (Schreiben vom 7. Februar 2011 bzw. 13. Jänner 2010)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Verhältnis zum Anteil des AKH an der Gesamtbettenanzahl in Wien (rd. 18 %) waren beide Werte (7 % bzw. 10 %) deutlich unterproportional.[70]

(3) Die Frequenzen in der Notfallambulanz im AKH stiegen zwischen 2005 und 2010 um rd. 10 % an. Rund 10 % der dort behandelten Patienten benötigten eine stationäre Behandlung, rd. 1 % intensive, besonders für Notfälle relevante Behandlungsformen (z.B. Reanimation).

Der Anstieg der Frequenzen in Notfallambulanzen der übrigen KAV–Spitäler betrug in diesem Zeitraum 34 %.

(4) Die Medizinische Universität Wien sah einen „gewaltigen" Anstieg der Leistungen an der Universitätsklinik für Unfallchirurgie. Aufgrund der hohen Auslastung sei in diesem Bereich Forschung nur noch in der Freizeit möglich.

Der RH verglich die Entwicklung der Auslastung und der Belagstage im AKH mit der wienweiten Entwicklung. Er stellte fest, dass die Belagstage im AKH von 2005 bis 2011 um rd. 2 %, wienweit um rd. 12 % gestiegen waren.[71]

Die Auslastung[72] war sowohl im AKH als auch wienweit mit durchschnittlich rd. 92 % bis 94 % gleichbleibend hoch.

17.2 Der RH stellte fest, dass bei den „Kontingent–Betten", bei den Frequenzen der Notfallambulanz und bei der Unfallchirurgie zusätzliche Belastungen für das AKH eingetreten waren. Diese waren im Vergleich zu den übrigen Krankenanstalten im KAV zwar unterdurchschnittlich, konnten aber zu Verschiebungen der früheren Schwerpunkte bzw. zwischen „akademischer Medizin" und „Routineversorgung" führen.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass dies wienweite Änderungen widerspiegelte. Auch in Zukunft werden Änderungen z.B. bei der Patientenversorgung (z.B. höhere Zahl tagesklinischer Patienten, weitere Verkürzung der Belagsdauer) oder auch bei der Studierendenzahl nicht

[70] Die Regelung differenzierte zwischen Wochentagen und Wochenenden sowie zwischen regulären Kontingent–Betten und „Aufbuchungen" im Notfall.

[71] Das AKH hatte einen Vertrag mit dem Kuratorium der Wiener Pensionisten–Wohnhäuser geschlossen, nach dem Patienten für Zwecke der Remobilisation als Bewohner gegen Kostenersatz des AKH betreut werden konnten. Im Jahr 2011 nutzte das AKH diese Möglichkeit in einem Umfang von rd. 1,2 Mio. EUR. Dadurch konnten Patienten insbesondere in der Universitätsklinik für Unfallchirurgie früher entlassen und so die Versorgungswirkung des AKH erhöht werden.

[72] Nach der im DIAG verwendeten Formel werden dabei die Belagstage zu den tatsächlichen Betten in Beziehung gesetzt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

auszuschließen sein. Nach Auffassung des RH musste das AKH derartigen Entwicklungen Rechnung tragen. Soweit dadurch Verschiebungen zwischen Patientenversorgung und akademischer Medizin unvermeidbar werden, sollte entweder durch Anpassungen in anderen Leistungsbereichen oder durch Anpassung der Zahlungsströme ein Ausgleich geschaffen werden.

Der RH empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, bei der Festlegung des Leistungsauftrags des AKH (TZ 15, 16) Möglichkeiten zur Anpassung an geänderte Bedürfnisse vorzusehen.

17.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass der Empfehlung des RH nachgekommen werde.*

Ambulanzen

18.1 (1) Das AKH behandelte im Jahr 2010 in rd. 70 Allgemein– und rd. 330 Spezialambulanzen rd. 568.000 Patienten und verzeichnete dabei rd. 1,8 Mio. Ambulanzbesuche. Das AKH erbrachte somit rd. 33 % der ambulanten Leistungen des KAV und damit im Vergleich zum Anteil der stationären Patienten überproportional viele.

- Aus Sicht der Medizinischen Universität Wien waren die allgemeinen Ambulanzen wenig forschungsrelevant. Die Inanspruchnahme der Ambulanzen sollte daher auf Fälle beschränkt werden, die klare Notfälle darstellten oder die spezifische Kompetenzen des AKH erforderten.

- Demgegenüber stellte der ärztliche Direktor im Auftrag des Generaldirektors des KAV mit Schreiben vom 15. Oktober 2010 klar, dass jeder Patient, der eine Behandlung benötigte oder wünschte, „zu administrieren und von einem dazu qualifizierten Arzt zu untersuchen“ war.

(2) Die gesetzlichen Vorgaben waren nicht eindeutig. Laut § 42 des Wiener Krankenanstaltengesetzes (**Wr. KAG**) waren Personen ambulant zu untersuchen oder zu behandeln:[73]

- zur Leistung Erster ärztlicher Hilfe,

- wenn eine Behandlung im Interesse des Behandelten in derselben Krankenanstalt fortgesetzt werden musste,

[73] weiters für Fortpflanzungsmedizin, Organspenden und Blutspenden

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– wenn nötige Behelfe sonst nicht zur Verfügung standen,

– über ärztliche Zuweisung zur Befunderhebung vor Aufnahme in die Anstaltspflege,

– für klinische Prüfungen von Arzneimitteln oder Medizinprodukten.

Die auf das Jahr 1988 zurückgehenden Verträge zwischen den Sozialversicherungsträgern und den Krankenanstalten verpflichteten diese auch dann zur ambulanten Behandlung, wenn Patienten einen „Facharzt–Schein“ vorlegten.[74] Eine Regelung über die Anzahl der zu betreuenden Patienten oder die nötigen Ressourcen dafür gab es nicht. Aus Art. 25 der Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitssystems[75] konnte abgeleitet werden, dass diese Sachleistungsverpflichtungen der Krankenanstalten übernommen wurden.[76]

Die Spitalsambulanzen waren daher nach dem Wr. KAG – von Fällen der Ersten Hilfe abgesehen – nur für die Behandlung von Spezialfällen eingerichtet. Im Gegensatz dazu hatten sie nach der Vertragslage des Jahres 1996, auf die in der Vereinbarung nach Art. 15a B–VG Bezug genommen wurde, alle Patienten zu behandeln.

Die Gesundheitsplanung im RSG Wien führte zu keiner weiteren Klärung der ambulanten Leistungsverpflichtungen der Krankenanstalten. Sie sah zwar Gesamt–Vollzeitäquivalente für Ärzte bestimmter Fachrichtungen vor, aber keine Aufteilung dieser Ressourcen auf den niedergelassenen oder den spitalsambulanten Bereich.

[74] Dafür leistete die Sozialversicherung einen Pauschalbetrag (im Jahr 1988 ATS 210) pro Patient und Quartal, mit dem außer Sonderleistungen (z.B. Zahnbehandlung) alles abgegolten war. Der Pauschalbetrag war gedeckelt (1988 mit 235 Mio. ATS, 1996 mit 451 Mio. ATS).

[75] BGBl. I Nr. 105/2008

[76] Mit den Zahlungen der Träger der Sozialversicherung an die Landesgesundheitsfonds seien alle Leistungen der Krankenanstalten, insbesondere im stationären und spitalsambulanten Bereich einschließlich der aus dem medizinischen Fortschritt resultierenden Leistungen zur Gänze abgegolten. Nach Ablauf der Vereinbarung würden die am 31. Dezember 1996 maßgeblichen Verträge zwischen den Trägern der sozialen Krankenversicherung und den Rechtsträgern der Krankenanstalten wieder rechtswirksam. Im Übrigen sollte die Angebotsplanung im Rahmen der Gesundheitsfonds im Hinblick auf die ambulante Versorgung einvernehmlich erfolgen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Eine übergreifende Strategie der Teilunternehmung AKH über Behandlungsabläufe oder Zielgruppen der Ambulanzen konnte der RH nicht feststellen.[77] Die Initiative für Veränderungen lag bei den Klinikleitern. Eine Abteilung der Ärztlichen Direktion prüfte deren Vorschläge unter organisatorischen Gesichtspunkten (z.B. Öffnungszeiten, Koordination von Anforderungen für Leitstellenmitarbeiter oder Pflegepersonal). Entscheidungen darüber traf die kollegiale Führung.

Der RH führte Interviews mit ausgewählten Klinikleitern und stellte sehr unterschiedliche Zugänge und Entwicklungen fest.

- Ein Klinikleiter gab an, er habe den Personaleinsatz für die Ambulanz seit seiner Berufung selbstständig wesentlich reduziert. Er habe die niedergelassenen Fachärzte informiert, so dass nunmehr weniger Patienten überwiesen würden.

- Ein Klinikleiter gab an, jeder Patient werde erstbegutachtet. Liege kein Notfall oder Spezialfall vor, könne der Patient zwischen einer Behandlung beim niedergelassenen Arzt und einem (gegebenenfalls deutlich) späteren Termin im AKH, der eine geordnete Betreuung bei vertretbarem Personaleinsatz ermögliche, wählen.

- Mehrere Kliniken gaben an, dass zwar jeder Patient begutachtet würde, aber durchaus Personen (mit Behandlungsempfehlung) an den niedergelassenen Bereich zur Behandlung verwiesen würden. Manche Ambulanzen hatten dazu ausführliche Unterlagen erstellt, wann eine Weiterverweisung erfolgen solle.

- Mehrere Kliniken gaben an, dass im Hinblick auf die Situation im niedergelassenen Bereich (mangelnde Verfügbarkeit von Fachärzten bzw. Öffnungszeiten der Ordinationen) eine einseitige Reduktion der Ambulanztätigkeit im AKH nicht möglich sei. Es sei ein abge-

[77] Im Internetauftritt des AKH war jedoch eine „Zugangsregelung zu den Ambulanzen des AKH Wien“ enthalten. Diese enthielt neben einem Verweis auf die Regelung des Wr. KAG folgende Passage: „Das AKH steht sehr gerne allen Patienten zur Verfügung. Es ersucht aber um Verständnis dafür, dass die Einhaltung des Zuweisungsweges zu beachten ist. Nur so ist sichergestellt, dass die Kapazität des AKH jenen Patienten zur Verfügung steht, die es wirklich brauchen.“

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

stimmtes Vorgehen mit den Krankenversicherungsträgern nötig, das nur seitens des Krankenanstaltenträgers initiiert werden könne.[78]

– In Einzelfällen kam es immer wieder dazu, dass Patienten auf einer Behandlung (auch in der Nacht oder am Wochenende) bestanden, ohne dass ein Notfall vorlag. In der Regel erfolgte dann eine Behandlung.

(4) Eine Analyse der Entwicklung der Ambulanzen zeigte, dass die Ambulanzfrequenzen insgesamt im Zeitraum von 2005 bis 2011 um rd. 4 % rückläufig waren. Während die Erstbesuche im gleichen Zeitraum um rd. 11 % anstiegen, gingen die Kontrollen um rd. 19 % zurück.[79]

In einzelnen Kliniken (z.B. für Kinder– und Jugendheilkunde) stiegen die Ambulanzfrequenzen deutlich an, in anderen (z.B. der Universitätsklinik für Augenheilkunde bzw. für Orthopädie) gingen sie deutlich zurück.

Die Anzahl der Ambulanzen, die weniger als 1.000 Patientenkontakte jährlich aufwiesen, stieg von 2005 bis 2011 um rd. 16 % an (von 61 auf 71).

18.2 Der RH stellte fest, dass das AKH überproportional viele ambulante Leistungen erbrachte und die Rechtsträger dazu unterschiedliche Strategien verfolgten: Während die Stadt Wien die Vorgabe machte, jeden Patienten zu behandeln, strebte die Medizinische Universität Wien eine Reduktion der Ambulanzfrequenzen an.

Die Vorgaben der gesetzlichen Grundlagen, der Gesundheitsplanung und der kollegialen Führung waren nicht eindeutig. Daraufhin verfolgten die einzelnen Kliniken sehr unterschiedliche Ziele. Dies betraf einerseits die Zielgruppen (Betreuung aller hilfesuchenden Patienten oder Beschränkung auf Spezialfälle) und andererseits die Art der Patientenbetreuung (z.B. Verweis auf den niedergelassenen Bereich mit

[78] Der Wiener Gesundheitsfonds organisierte von Juli 2006 bis Juni 2007 ein Reformpoolprojekt zur ambulanten Notfallversorgung für Kinder und Jugendliche am AKH durch eine kinderfachärztliche Notdienst–Ordination. Ausgangspunkt war, dass an Wochenenden die Patientenfrequenz der Notfallambulanz rd. 40 % höher war als an anderen Tagen. Nicht alle Patienten würden die besondere Infrastruktur des AKH brauchen. Im Rahmen des Projekts betreuten niedergelassene Ärzte, die unmittelbar im AKH eine Ordination führten, an den Wochenenden für 36 Stunden die Patienten. Die Projektziele wurden erreicht, die Einsparungen waren höher als die Zusatzkosten. Andererseits war die Auslastung der Ordination ungünstig, und es kamen zusätzliche Patienten ins AKH. Eine Überführung des Projekts in den Dauerbetrieb erfolgte nicht.

[79] Die Erstkontakte erreichten ihren Höhepunkt allerdings bereits im Jahr 2007 (rd. 605.000 Fälle) und gingen danach wieder zurück (rd. 552.000 Fälle im Jahr 2011). Die Kontrollen gingen von rd. 770.000 im Jahr 2005 auf rd. 620.000 im Jahr 2011 zurück.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Behandlungsempfehlung oder Vereinbarung späterer Termine). Eine übergreifende Strategie im Sinne einer ökonomischen Optimierung oder einer Zuordnung der Patienten zu den besten Behandlungsmöglichkeiten war für den RH nicht erkennbar.

Tatsächlich war die Entwicklung nicht eindeutig: Während die Gesamtfrequenzen rückläufig waren, stieg die Zahl der (häufig besonders aufwendigen) Erstkontakte an. Weiters stieg die Zahl der Ambulanzen mit weniger als 1.000 Patientenkontakten an, was auf eine weitere Spezialisierung hinwies.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, für den ambulanten Bereich die Zielgruppen und die Art der Patientenbetreuung genauer festzulegen.

18.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ neben einer stationären Leistungsplanung auch der ambulante Bereich bearbeitet würde. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei daher in Planung.*

(2) Die Stadt Wien hob hervor, dass auch der Konnex zum niedergelassenen Bereich eine große Rolle spiele. Auch wenn dabei die Einflussmöglichkeit durch das AKH Wien beschränkt sei, werde eine engere Zusammenarbeit angestrebt. In Umsetzung der Gesundheitsreform spiele die Anwendung ambulanter Versorgungskonzepte eine wesentliche Rolle. Die Ergebnisse aus dem Medizinischen Masterplan würden vom AKH Wien in die Arbeitsgruppen zur Umsetzung der Gesundheitsreform eingebracht.

(3) Das BMWF führte aus, es sei für die Umsetzung der Empfehlung nicht zuständig.

18.4 Der RH begrüßte die gemeinsame Bearbeitung der Umsetzung seiner Empfehlung zwischen Stadt Wien und Medizinischer Universität Wien. Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Mangelnde Ausrichtung am gemeinsamen Interesse

19.1 (1) In einigen Fällen (z.B. bei „BRCA“–Leistungen, bei Transplantationsförderungen sowie bei der In–vitro–Fertilisation) waren die Teilunternehmung AKH bzw. die Medizinische Universität Wien nicht ausreichend am gemeinsamen Interesse orientiert.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Für Transplantationen war es in bestimmten Situationen erforderlich, den Tod von Organspendern zweifelsfrei festzustellen, ohne Organe zu beschädigen. Dazu untersuchten Neurologen der Medizinischen Universität Wien Gehirnströme. Die Stadt Wien erhielt als Träger des AKH Förderungen für die Unterstützung der Transplantationen,[80] die sie nicht an die Medizinische Universität Wien weiterleitete, obwohl diese die Kosten der Neurologen trug. Die Medizinische Universität Wien führte diesen Umstand als Begründung für die Kürzung des klinischen Mehraufwands ab dem Jahr 2009 an.[81]

(3) Die Stadt Wien verpflichtete sich in Verträgen mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger und der Bundesgesundheitsagentur, molekulargenetische Analysen zur Identifikation von Familien mit erblichem Brust– und Eierstockkrebs („BRCA–Leistungen“) bzw. erhöhtem Risiko dafür im AKH zu erbringen. Die beiden Vertragspartner der Stadt Wien übernahmen jeweils ein Drittel der Kosten (mit einer Obergrenze von rd. 150.000 EUR), ein Drittel verblieb bei der Stadt Wien. Kosten, die der Bund bzw. die Medizinische Universität Wien trugen (etwa für Ärzte), wurden nicht ersetzt. Die Medizinische Universität Wien führte auch dies als Grund für die Reduktion des klinischen Mehraufwands an.

(4) Das AKH erbrachte mit Hilfe der Ärzte der Medizinischen Universität Wien auch Leistungen zur In–vitro–Fertilisation (IVF). Die Teilunternehmung AKH erhielt dafür als Krankenanstaltenträger unter bestimmten Umständen ein besonderes Entgelt.[82] Sie leitete auch in diesen Fällen für die ärztliche Leistung keine Mittel an die Medizinische Universität Wien weiter.

Im Jahr 2008 schloss die Medizinische Universität Wien eine Vereinbarung mit einer Privatklinik über ein IVF–Institut ab. Sie stellte dafür Ärzte bereit, das Ambulatorium ersetzte die Personalkosten (im Jahr 2008 rd. 180.000 EUR) und beteiligte die Medizinische Universität Wien an den erzielten Deckungsbeiträgen.

[80] im Jahr 2005 rd. 58.220 EUR, im Jahr 2006 rd. 58.732 EUR, im Jahr 2007 rd. 43.610 EUR, im Jahr 2008 rd. 51.930 EUR und im Jahr 2009 rd. 61.360 EUR

[81] Schreiben vom 13. Jänner 2010

[82] Leistungen zur In–vitro–Fertilisation stellten keine Krankenbehandlung dar und wurden daher nicht von der gesetzlichen Krankenversicherung gedeckt. Unter bestimmten Umständen förderte sie aber ein (auch aus Mitteln der Sozialversicherung gespeister) Fonds. Nach dem IVF–Fonds–Gesetz, BGBl. I Nr. 180/1999, war beim BMG ein Fonds zur Mitfinanzierung der IVF einzurichten. Er hatte unter bestimmten Voraussetzungen (§ 4) 70 % der Kosten zu tragen. Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger schloss für den Fonds mit Krankenanstaltenträgern Verträge ab, die eine Berechtigung zur Durchführung von IVF unter Kostentragung des Fonds begründen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Medizinische Universität Wien gestattete ihren Mitarbeitern diese Tätigkeit als Forschungstätigkeit, somit in der Dienstzeit.

Die Mitwirkung an der Patientenakquisition war ausdrücklich Aufgabe des ärztlichen Leiters des IVF–Instituts, der Mitarbeiter der Medizinischen Universität Wien war.[83] Er appellierte schriftlich an Kollegen, IVF–Patientinnen an das Ambulatorium Döbling zu überweisen. Die Medizinische Universität Wien gab jedoch an, durch ihre Tätigkeit im IVF–Institut die im AKH erbrachten Leistungen nicht zu reduzieren.[84]

(5) Es gab keine vertragliche Regelung, nach der die Stadt Wien bei der Übernahme von neuen klinischen Aufgaben (wie z.B. BRCA–Leistungen) auf die Interessen der Medizinischen Universität Wien Rücksicht zu nehmen hätte. Umgekehrt war diese nicht verpflichtet, ihr Personal vorrangig im Interesse des AKH einzusetzen.

19.2 Nach Ansicht des RH sollten die Medizinische Universität Wien und die Teilunternehmung AKH die gegenseitigen Interessen mitberücksichtigen, auch wenn dies nicht ausdrücklich vertraglich vereinbart war. Der RH kritisierte, dass dazu wenig Bereitschaft seitens der Rechtsträger erkennbar war.

Er empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, eine Verpflichtung zur wechselseitigen Interessenwahrung und eine Schiedsinstanz festzulegen. In diesem Zusammenhang sollten auch die Auseinandersetzungen um die BRCA–Leistungen, Transplantationsförderungen und In–vitro–Fertilisation einvernehmlich gelöst werden.

19.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien stimmten der Empfehlung des RH zu.*

(2) Auch das BMWF stimmte dem RH zu, dass derartige Regelungen integrierender Bestandteil eines abzuschließenden Zusammenarbeitsvertrags sein sollten, hielt sich aber für eine direkte Einflussnahme auf die Abwicklung der Krankenversorgung nicht für zuständig.

[83] Das Ambulatorium Döbling nahm im Vertrag zur Kenntnis, dass die Stadt Wien an einer Aufrechterhaltung ihres IVF–Fondsvertrags interessiert sei und dass von einer Erbringung der vorgeschriebenen Mindestmenge (50 Versuche pro Jahr) auf Dauer auszugehen sei.

[84] Das AKH vermutete, dass überwiegend Leistungen der Patientenbehandlung und nur geringfügig Leistungen der Forschung erbracht wurden. Zwischen 2009 und 2012 fanden mehrere Gespräche zwischen ärztlichem Direktor und Rektor statt, in denen auch dieses Projekt diskutiert wurde. Im Oktober 2011 beauftragte das AKH ein Rechtsgutachten über Möglichkeiten zur Bekämpfung des Vorgehens der Medizinischen Universität Wien. Der Gutachter empfahl dem AKH, von den Ärzten eidesstattliche Erklärungen zu verlangen, keine Patienten für das Ambulatorium Döbling „abzuwerben“.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

19.4 Der RH begrüßte die Zustimmung aller drei Rechtsträger zu seiner Empfehlung. Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Gesamteinschätzung

20.1 Zusammenfassend hob der RH hervor, dass nicht in ausreichendem Maße eine gemeinsame strategische Zielsetzung, insbesondere eine Priorisierung zwischen Aufgaben der Basisversorgung und „Spitzen–" bzw. akademischer Medizin (TZ 9) erfolgte. Die Steuerung und Planung der Leistungen im AKH war auf eine Vielzahl unterschiedlicher Prozesse aufgeteilt, die weder personell noch zeitlich oder inhaltlich ausreichend zwischen den Rechtsträgern abgestimmt waren (TZ 10).

Hohe Bettensperren und deren ineffiziente Strukturen verursachten erhebliche Leerstandskosten (TZ 11, 13). Gegenmaßnahmen fehlten bis zum Jahr 2011 (TZ 12), die im Jahr 2012 schließlich beschlossenen Maßnahmen waren nicht auf eine ausreichende ökonomische Analyse gegründet (TZ 12, 14).

Wichtige Kennzahlen und Daten (etwa die auf Forschung verwandte Arbeitszeit) für die Feststellung einer Verschiebung zwischen „akademischer Medizin" und „Routineversorgung" waren nicht definiert (TZ 15). Für eine abgestimmte Leistungsplanung und die Anpassung des Leistungsspektrums des AKH an übergreifende Veränderungen fehlten somit wesentliche Voraussetzungen (TZ 16, 17). Die Vorgaben für die Ambulanzen waren besonders unklar (TZ 18). Bei strittigen Einzelfällen (z.B. bei „BRCA"–Leistungen, bei Transplantationsförderungen sowie bei der In–vitro–Fertilisation) waren die Medizinische Universität Wien bzw. die Teilunternehmung AKH nicht ausreichend am gemeinsamen Interesse orientiert (TZ 19).

20.2 Der RH hielt daher die Festlegung eines gemeinsamen strategischen Leistungsziels und abgestimmter Prozesse zur Vereinbarung konkreter Ziele sowie eine bessere Abstimmung im Einzelfall für unerlässlich und verwies auf seine diesbezüglichen Empfehlungen (TZ 9 bis 19).

Finanzielle Rahmenbedingungen

Methodik

21 Der RH erhob zunächst den Gesamtaufwand des AKH und analysierte, welche Rechtsträger dafür auf welche Weise aufkamen und welche Anreizeffekte sich daraus ergaben. Besonderen Fokus legte er dabei auf den klinischen Mehraufwand.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Weiters führte er einen Wirtschaftlichkeitsvergleich des AKH mit ausgewählten Vergleichskrankenanstalten durch.

Er erhob die Entwicklung der dem AKH seitens der beteiligten Rechtsträger zur Verfügung stehenden Mittel von 2005 bis 2011. Schließlich analysierte er die Planungs– und Berichtsprozesse und fasste seine Ergebnisse in einer Gesamteinschätzung zusammen.

Mittelaufbringung und Anreizwirkungen

Mittelaufbringung

22.1 (1) Aufgrund der Beteiligung mehrerer Rechtsträger fehlte ein gemeinsames umfassendes Rechenwerk für die Gebarung des AKH.

Die Teilunternehmung AKH legte einen Rechnungsabschluss, der sich an den Vorschriften des Unternehmensgesetzbuchs (UGB) orientierte. Dieser enthielt keine Aufwendungen, die von der Medizinischen Universität Wien getragen wurden (z.B. die Ärztekosten).

Die Medizinische Universität Wien erstellte einen Rechnungsabschluss nach dem UGB. Dieser umfasste alle Organisationseinheiten, also auch jene, die nicht unmittelbar mit dem AKH in Verbindung standen (z.B. medizinisch–theoretische Bereiche).

Somit lag kein Rechnungsabschluss vor, der die im AKH entstehenden Aufwendungen und Erträge gesamthaft auswies.[85]

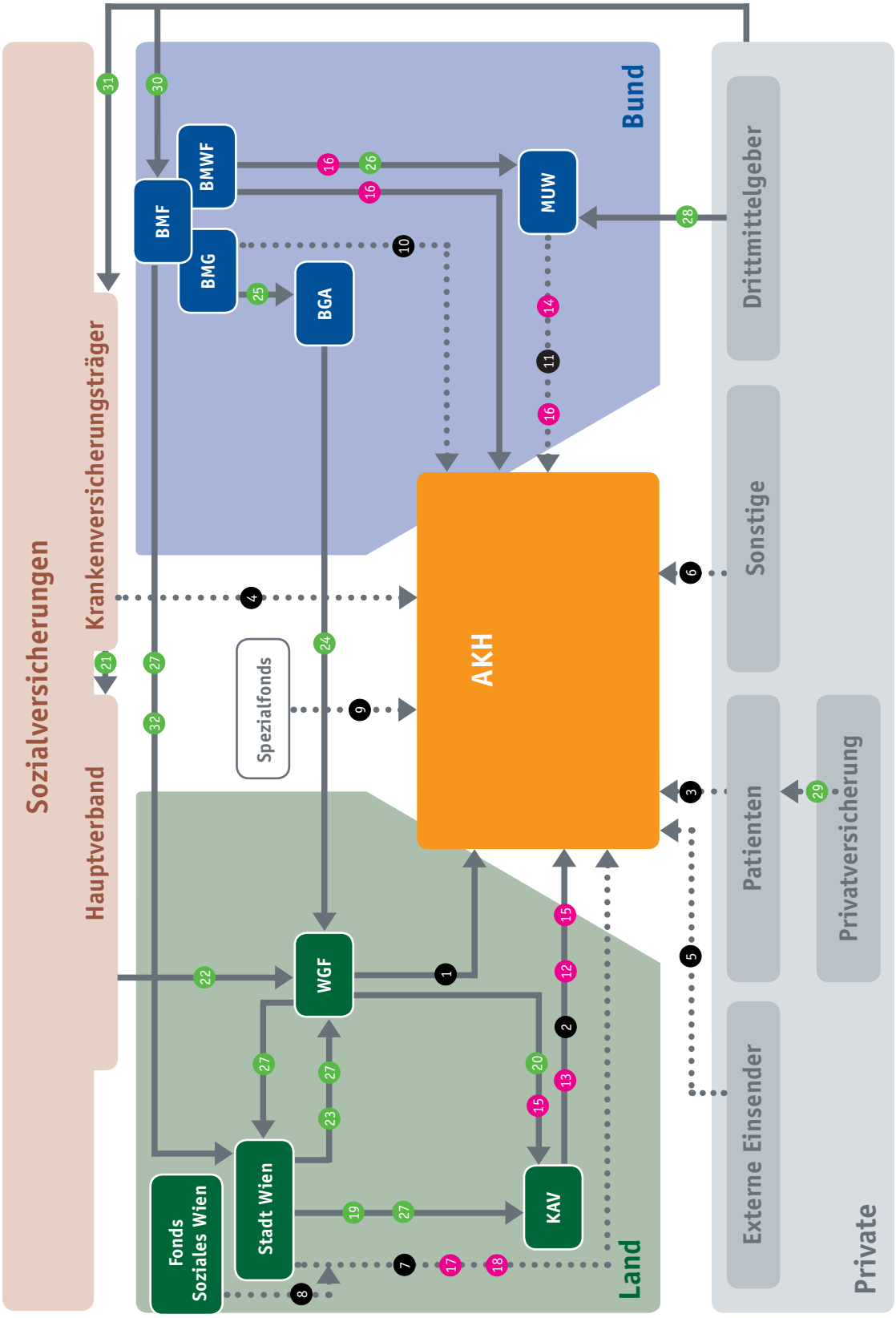
(2) Der RH analysierte die Mittelaufbringung für das AKH im Jahr 2010 anhand des Rechnungsabschlusses, der Finanzbuchhaltung und der Kostenrechnung der Teilunternehmung AKH sowie des KAV, der Meldungen und des Rechnungsabschlusses der Medizinischen Universität Wien, des Tätigkeitsberichts des Wiener Gesundheitsfonds, des Bundesrechnungsabschlusses sowie des Rechnungsabschlusses der Stadt Wien.

Die folgende Abbildung zeigt die daraus gewonnene Übersicht. Dabei sind leistungsorientierte Mittel an das AKH schwarz, sonstige Mittel an das AKH rot gekennzeichnet. Wichtige sachbezogene Mittelflüsse zwischen den Trägern, die dem AKH Ressourcen zur Verfügung stellten („Refinanzierung“), sind grün gekennzeichnet.

[85] Entsprechend den Vorgaben des BMG hatte der Krankenanstaltenträger eine Meldung über die Kosten der Krankenanstalt zu erstellen. Dazu meldete die Medizinische Universität Wien bestimmte Daten an den Krankenanstaltenträger. Erlöse waren dabei nicht darzustellen. Zusätzlich war auch eine Leistungsstatistik zu erstellen, die auch die erzielten LKF–Punkte bzw. Ambulanzfrequenzen enthielt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 3: Mittelaufbringung für das AKH



Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Nr.	Wer	Wohin	Erläuterung
1	WGF	AKH	"Leistungsorientierte Krankenanstalten–Finanzierung"
2	KAV	AKH	Ambulanzvergütung
3	Patienten	AKH	z.B. Anstaltsgebühren, Sonderklassegebühren
4	Sozialversicherungsträger	AKH	z.B. Mutter–Kind–Pass Untersuchungen
5	Externe Einsender	AKH	z.B. Entgelte für die Analyse von Laborproben
6	Sonstige Private	AKH	z.B. Geschäftsmieten
7	Stadt	AKH	direkte Leistungsverrechnung (z.B. MA 40)
8	Fonds Soziales Wien	AKH	Abrechnung für Sozialhilfeempfänger
9	Spezialfonds	AKH	z.B. In-Vitro-Fertilisationsförderung
10	BMG	AKH	z.B. BRCA–Förderung
11	MUW	AKH	Vergütung für Leistungen bei klinischen Studien
12	KAV	AKH	Mittel nach dem Gesundheits- und Sozialbereich–Beihilfengesetz (27)
13	KAV	AKH	Betriebskostenzuschüsse und Investitionszuschüsse
14	MUW	AKH	Ausgleichsbetrag für klinischen Mehraufwand, Ärzte
15	WGF	KAV	Investitionszuschüsse
16	BMWF	AKH	Investitionsförderung, Projektfinanzierung (z.B. AKIM)
17	Stadt	AKH	Auszubildende
18	Stadt	AKH	Verwaltungskostenersätze
19	Stadt	KAV	Betriebskostenzuschüsse und Investitionsfinanzierung
20	WGF	KAV	Ambulanzvergütung
21	WGKK	Hauptver-band	Finanzierung des Landesgesundheitsfonds
22	Hauptverband	WGF	Finanzierung des Landesgesundheitsfonds
23	Stadt	WGF	Finanzierung des Landesgesundheitsfonds
24	BGA	WGF	Finanzierung des Landesgesundheitsfonds
25	BMG	BGA	Finanzierung des Landesgesundheitsfonds
26	BMWF	MUW	Budgetzuteilung über Leistungsvereinbarung
27	BMF über Stadt und WGF	KAV	Mittel nach dem Gesundheits- und Sozialbereich–Beihilfengesetz
28	Drittmittelgeber	MUW	Finanzierung von Forschungsprojekten
29	Privatversicherungen	Patienten	z.B. Ersatz von Sonderklassehonoraren
30	Private	BMF	Steuermittel
31	Private	Sozialver-sicherung	Krankenversicherungsbeiträge
32	BMF	Stadt Wien	Finanzausgleich

● Leistungsorientierte Finanzierung
● Sonstige Finanzierung
● Refinanzierung
— starker Geldfluss
•••• schwacher Geldfluss

Quelle: RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Abbildung lässt mehrere wichtige Elemente der Mittelaufbringung des AKH erkennen:

- Für das AKH bestanden zahlreiche Wege der Mittelaufbringung. Die Darstellung des RH stellt 18 Kategorien gesondert dar, in denen jedoch schon mehrere Mittelflüsse zusammengefasst sind.[86]

- Die Mittelaufbringung erfolgte teilweise leistungsorientiert, teilweise nicht. Die Darstellung zeigt zwölf leistungsorientierte Wege der Mittelaufbringung und sechs sonstige.

- Mehrere Rechtsträger trugen zur Mittelaufbringung sowohl nach leistungsorientierten als auch nach sonstigen Kriterien bei. Teilweise hingen die jeweiligen Beträge dabei voneinander ab. Beispielsweise sollte der Betriebskostenzuschuss der Stadt Wien einen etwaigen Abgang des AKH ausgleichen; er war damit umso höher, je niedriger die leistungsorientierte Vergütung seitens der Stadt Wien war.

- Sowohl die leistungsorientierte als auch die sonstige Mittelaufbringung war auf mehrere Rechtsträger und Wege zersplittert. So leisteten neben dem Wiener Gesundheitsfonds auch Krankenversicherungsträger, Spezialfonds, die Stadt Wien, Patienten und die Bundesgesundheitsagentur leistungsorientierte Vergütungen nach jeweils unterschiedlichen Kriterien. Nicht leistungsorientierte Mittel erhielt das AKH z.B. von der Stadt Wien (Betriebskostenzuschüsse), vom Bund über die Medizinische Universität Wien (Ärzte, klinischer Mehraufwand) und über das BMF (Förderungen nach dem Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz (GSBG)).[87]

- Auch zwischen den Rechtsträgern, die Mittel aufbrachten, bestanden sachbezogene Verflechtungen. Zum Beispiel beeinflusste die Höhe der Beiträge an die Sozialversicherungen [31][88] im Wege deren Überweisung an den Hauptverband [21] dessen Leistungen an den Wiener Gesundheitsfonds [22] und damit die Höhe der Erlöse des AKH aus dem LKF–System [1] (siehe auch TZ 24).

- Mehrere Wege waren aufgrund im Kreis laufender Überweisungen kompliziert. So liefen die Mittel nach dem GSBG vom BMF an die Stadt Wien, diese wies die Mittel dem Wiener Gesundheitsfonds

[86] etwa von Patienten (vgl. z.B. die Darstellung der Sonderklasse unter TZ 14)

[87] Kranken– und Kuranstalten war ein Vorsteuerabzug nur beschränkt möglich. Sie erhielten als Ausgleich eine Beihilfe gemäß dem Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz (GSBG).

[88] Die Zahlen in eckigen Klammern beziehen sich auf die Beschriftung in Abbildung 3.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zu,[89] der dann die Weiterleitung über die Stadt Wien und den KAV an das AKH anordnete [27, 12].

Rund zwei Drittel der Mittel wurden über drei Wege aufgebracht:

- die Abgeltung der LKF–Punkte durch den Wiener Gesundheitsfonds (2010: rd. 290,76 Mio. EUR),

- der Betriebskostenzuschuss der Stadt Wien (2010: rd. 193,59 Mio. EUR)[90] und

- die Leistungen der Medizinischen Universität Wien für Personal und den klinischen Mehraufwand (2010: rd. 225,52 Mio. EUR).

(3) Dennoch war der Anteil der beteiligten Rechtsträger an der Mittelaufbringung nicht ohne weiteres zu erkennen:

Der Bund beteiligte sich an der Mittelaufbringung des AKH wie folgt:

- Über das BMG stellte er der Bundesgesundheitsagentur Mittel zur Finanzierung des Wiener Gesundheitsfonds [24, 25] zur Verfügung.

- Über das BMF leistete er eine Beihilfe gemäß dem GSBG.

- Über das BMWF und die Medizinische Universität Wien stellte er mit dem Globalbudget[91] [26] die Mittel für den laufenden klinischen Mehraufwand sowie für die im AKH tätigen Ärzte zur Verfügung [14].

- Zudem bekam das AKH Bundesmittel zur Finanzierung von Investitionen bzw. für spezielle Projekte[92] (teilweise vom BMWF und teilweise über die Medizinische Universität Wien) [16].

- In Einzelfällen verrechnete das AKH selbst Leistungen mit der Bundesgesundheitsagentur (z.B. zu BRCA–Leistungen, siehe TZ 19) [10].

---

89 Nach Art. 21 Abs. 1 Z 5 der Vereinbarung nach Art. 15a B–VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens und § 3 Z 3 des Gesetzes über die Errichtung des Wiener Gesundheitsfonds waren die GSBG–Mittel solche des jeweiligen Landesgesundheitsfonds.

90 ohne St. Anna Kinderspital

91 Gemäß § 12 UG sind die Universitäten vom Bund zu finanzieren. Sie erhalten ein Globalbudget, das für eine dreijährige Leistungsvereinbarungsperiode im Voraus festgelegt wird, und können im Rahmen ihrer Aufgaben und der Leistungsvereinbarung frei über dessen Einsatz verfügen. Im Falle der Medizinischen Universitäten erhöhte sich das Globalbudget um den Betrag des klinischen Mehraufwands.

92 z.B. für die Implementierung des neuen IT–Systems „Allgemeines Krankenhaus Informations–Management“ (AKIM)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Stadt Wien beteiligte sich an der Mittelaufbringung über den Wiener Gesundheitsfonds, den KAV und über direkte Zahlungen an das AKH.

- Über den Wiener Gesundheitsfonds leistete die Stadt Wien Beiträge [23] zur leistungsorientierten Finanzierung der stationären Aufenthalte, zur Ambulanzfinanzierung [20] und zu den Investitionszuschüssen [15]. Erstere flossen vom Wiener Gesundheitsfonds direkt an das AKH, die beiden anderen im Wege des KAV [2].

- Die Mittel über den Wiener KAV bestanden größtenteils aus Betriebskostenersätzen zur Deckung eines Betriebsabgangs und Investitionskostenzuschüssen [13, 19]. Bis 2008 waren nur die Betriebskostenersätze für die Berechnung des Maastricht–Defizits relevant, danach auch die Investitionskostenzuschüsse.

- Bestimmte Leistungen (z.B. für nicht sozialversicherte Sozialhilfeempfänger) vergütete die Stadt Wien bzw. der Fonds Soziales Wien [8] dem AKH direkt [7]. Die Stadt Wien stellte dem AKH weiters Personal wie z.B. Auszubildende im Bereich der Krankenpflege zur Verfügung [17].

- In einigen Bereichen existierte eine Art „interne Leistungsverrechnung“ der Stadt Wien: Dienststellen der Stadt Wien erbrachten Leistungen für das AKH (z.B. die Magistratsabteilung 6 im Rechnungswesen) [18], für die das AKH einen Kostenersatz an die Stadt Wien leistete, den diese wieder vergütete. Zudem leistete das AKH einen Kostenersatz für zentrale Dienststellen und Organe der Stadt Wien, der ihm wieder rückvergütet wurde. Die Stadt Wien bezahlte Ruhe– und Versorgungsgenüsse für pensionierte Mitarbeiter nach der Pensionsordnung 1995. Dafür leisteten der KAV (und auch das AKH) anteilige Kostenersätze, die die Stadt Wien ihrerseits wieder vergütete.

Die Träger der Sozialversicherung leisteten einerseits einen erheblichen Anteil (2010 rd. 72 %) zur Finanzierung des Wiener Gesundheitsfonds[93] [22], andererseits rechnete das AKH mit ihnen auch direkt Leistungen ab (z.B. für Mutter–Kind–Pass–Untersuchungen) [4].

[93] Der Wiener Gesundheitsfonds erhielt Mittel vom Bund (2010 rd. 21 %) sowie der Stadt Wien (2010 rd. 7 %) und der Sozialversicherung [1] (2010: rd. 72 %). Die Höhe der Mittel ergab sich dabei aus dem Umsatzsteueraufkommen und der Beitragsentwicklung in der Sozialversicherung. Im Jahr 2010 finanzierte der Wiener Gesundheitsfonds 22 Wiener Krankenanstalten. Elf davon führte die Stadt Wien, acht Ordensgemeinschaften sowie je eine die St. Anna Kinderspital GmbH, die Wiener Gebietskrankenkasse und die Evangelisches Krankenhaus Wien gemeinnützige Betriebsgesellschaft m.b.H.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schließlich erhielt das AKH auch Mittel von Privaten, z.B. Entgelte von Patienten [3],[94] Entgelte von Spezialfonds (z.B. für In–vitro–Fertilisationen) [9], Kostenersätze für Leistungen an Dritte (z.B. Laborfachärzte) [5], Kostenersätze für Drittmittelprojekte [28] bzw. für klinische Studien [11] über die Medizinische Universität Wien und Mieten für Geschäftslokale [6].

(4) Ein öffentliches Berichtswesen, in dem die Gebietskörperschaften ersichtlich machten, welche Mittel sie insgesamt für das AKH aufbrachten, existierte nicht.

So wies z.B. der Bund im Bundesrechnungsabschluss zwar das Globalbudget der Medizinischen Universität Wien aus; die darin enthaltenen Aufwendungen für die dem AKH zur Verfügung gestellten Mitarbeiter gingen daraus aber nicht hervor.

Die Stadt Wien wies in ihrem Rechnungsabschluss 2010 in der Gruppe 5 „Gesundheit“ nur Ausgaben von 596,20 Mio. EUR an den KAV aus. In der Gruppe 8 „Dienstleistungen“ war derselbe Betrag als Einnahme dargestellt. Die gesamten Betriebskostenzuschüsse sowie die Verwaltungskostenersätze an den KAV (rd. 1.338,85 Mio. EUR) waren in der Gruppe 8 als Ausgabe dargestellt. Davon getrennt waren die Zahlungen an den Wiener Gesundheitsfonds [23] dargestellt. Direktverrechnungen der Stadt Wien an das AKH [7] waren in diesen Gruppen nicht gesondert erkennbar. Der Anteil des AKH an den Zahlungen war im Rechnungsabschluss der Stadt Wien nicht ersichtlich.

22.2 Insgesamt beurteilte der RH die Mittelaufbringung des AKH als komplex und wenig transparent. Dies betraf insbesondere die Anzahl der Wege der Mittelaufbringung, die Verflechtung von leistungsorientierten und anderen Formen der Mittelaufbringung, die Verflechtungen der Refinanzierung und verschiedene im Kreis laufende Überweisungen. Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund dieser Umstände der Anteil von Bund, Stadt Wien und Sozialversicherungsträgern an der Mittelaufbringung des AKH nicht ohne Weiteres zu erkennen war. Er wertete den Umstand, dass drei zentrale Wege der Mittelaufbringung (die LKF–Finanzierung, der Betriebsabgang und die Leistungen der Medizinischen Universität Wien) rund zwei Drittel des Volumens ausmachten, als Indiz dafür, dass eine Vereinfachung grundsätzlich möglich war.

[94] wie z.B. Sonderklassegebühren (siehe TZ 14) oder Gebühren von „Selbstzahlern“ (Personen ohne gesetzliche Krankenversicherung bzw. fremde Staatsangehörige ohne Wohnsitz im Europäischen Wirtschaftsraum)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH, der wie auch andere Einrichtungen bereits mehrfach eine einfachere und transparentere Krankenanstaltenfinanzierung gefordert hatte,[95] wiederholte diese Empfehlung in Bezug auf das AKH.

Er empfahl weiters dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die dem AKH zur Verfügung gestellten Mittel transparent darzustellen, z.B. in Erläuterungen zu den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen.

22.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien stimmten der Empfehlung des RH zu.*

Finanzierungsanteile und Anreizeffekte der Gesamtfinanzierung

23.1 (1) Die Gesamtkosten des AKH lagen im Jahr 2010 bei rd. 1.168 Mio. EUR. Der RH untersuchte in der Folge

- den Anteil der Finanzierungsträger an der Gesamtfinanzierung des AKH,
- das Verhältnis des jeweiligen Finanzierungsanteils zu den Entscheidungsbefugnissen,
- den Anteil der leistungsorientierten Mittelaufbringung an der Gesamtfinanzierung und
- die Anreizwirkungen auf die Akteure.

(2) Eine Auswertung des RH ergab, dass das AKH zu rd. 25,7 % aus Mitteln des Bundes, zu rd. 33 % aus Mitteln der Stadt Wien und zu rd. 36,6 % aus Mitteln des Wiener Gesundheitsfonds sowie zu rd. 4,7 % durch private Mittel (z.B. Gebühren der Patienten) finanziert wurde.

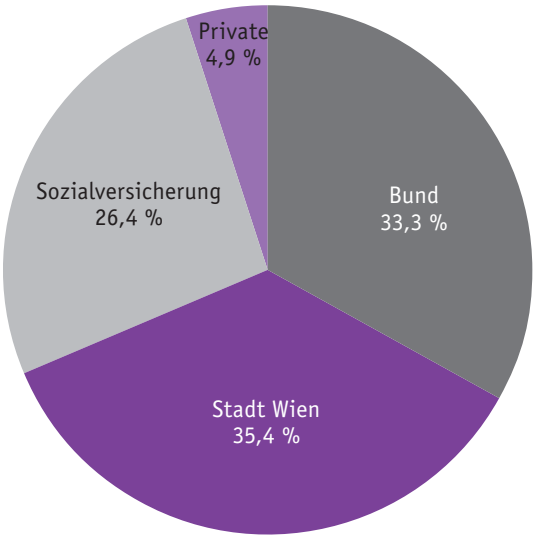
Der RH ordnete in einem zweiten Rechenschritt die Mittel des Wiener Gesundheitsfonds den ihn finanzierenden Rechtsträgern (Bund, Stadt Wien, Sozialversicherungen, Private) zu.

[95] z.B. RH Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschläge Nr. 268 bis 274; Masterplan Gesundheit des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger: „Die Mittelflüsse müssen einfacher und transparenter werden."

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dies ergab die folgenden Finanzierungsanteile:[96]

Abbildung 4: Anteil des Bundes, der Stadt Wien, der Sozialversicherung und der Privaten am Aufwand des AKH im Jahr 2010



Quelle: RH

(3) Der RH stellte diese Finanzierungsanteile der Aufgabenverantwortung bzw. der Entscheidungsbefugnis über wesentliche Aufwands– und Leistungsbereiche gegenüber:

[96] Im Jahr 2005 hatte eine Studie für die Gesamtfinanzierung aller Krankenanstalten in Österreich folgende Anteile ergeben: 44 % Sozialversicherung, 31 % Länder, 15 % Bund (inklusive klinischer Mehraufwand) und 10 % Gemeinden (Das österreichische LKF–System, S. 8).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 10: Finanzierungsanteile und Entscheidungsbefugnisse im AKH 2010

	Bund bzw. Medizinische Universität Wien	Stadt Wien	Sozial-versicherung	Private	WGF
	in %				
Finanzierungsanteile					
Finanzierungsanteil	25,7	33,0	–	4,7	36,6
Finanzierungsanteil (Fonds verteilt)	33,3	35,4	26,4	4,9	–
Entscheidungsbefugnisse					
Personalhoheit (nach VBÄ)	27	73	–	–	–
Investitionen (Vorschlagsrecht)	14	86	–	–	–
laufender Sachaufwand (Einkauf)	–	100	–	–	–

Quelle: RH

Wie unter TZ 10 dargestellt, überwog auch bei der Entscheidung über die Leistungen (hinsichtlich Zielvereinbarungen bzw. Gesundheitsplanung) der Einfluss der Stadt Wien.

Insgesamt entsprachen die Finanzierungsanteile nicht den Entscheidungsbefugnissen:

- Wie generell in der österreichischen Krankenanstaltenfinanzierung hatte die Sozialversicherung primär eine Rolle als „Einkäufer“ von Leistungen und keinen Einfluss auf die Entscheidungen der Betriebsführung.

- Die Stadt Wien hatte einen ähnlich hohen Finanzierungsanteil wie der Bund, aber erheblich größeren Einfluss auf Personal und Sachmittel.[97] Sie war auch der alleinige Krankenanstaltenträger und trug die Haftung für allfällige Behandlungsfehler.

- Der Bund bzw. die Medizinische Universität Wien hatte zwar geringeren Anteil an den Gesamtentscheidungen, aber alleinige dienstrechtliche Entscheidungsbefugnisse im eigenen Bereich (über das eigene Personal).

[97] Die Entscheidungsfindung über die Leistungen spiegelt dieses Bild ebenfalls wider. Sie wird aufgrund ihrer besonderen Komplexität unter TZ 10 dargestellt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Rückgänge in den Leistungserlösen oder Aufwandssteigerungen führten (soweit keine Gegenmaßnahmen erfolgten) zu höheren Betriebskostenzuschüssen, umgekehrt führten Aufwandssenkungen oder Leistungssteigerungen zu einem Rückgang des Betriebskostenzuschusses.

Anreizeffekte der leistungsorientierten Finanzierung wurden durch die Deckung des Abgangs durch Betriebskostenzuschüsse erheblich geschwächt.[98]

23.2 Der RH bemängelte, dass Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung nicht übereinstimmten. Er sah zwei grundsätzliche Möglichkeiten für eine schlüssige Mittelaufbringung: entweder eine klare vertragliche Verteilung der Zuständigkeiten (siehe TZ 6) oder eine gemeinsame Entscheidungsstruktur:

- Wenn die Stadt Wien als Krankenanstaltenträger allein zur Entscheidung über Leistungen, Investitionen und Betriebsführung berufen werden sollte, wären die Beiträge des Bundes, der Medizinischen Universität Wien und der Sozialversicherung (wie bei „Kunden“ bzw. „Lieferanten“) vertraglich exakt zu beschreiben und leistungsorientiert zu vergüten. Dies war jedoch nicht umgesetzt: Nur rund ein Drittel der Mittelaufbringung war leistungsorientiert organisiert. Die bestehende Vertragslage definierte die wechselseitigen Leistungen nicht eindeutig (TZ 6).

- Alternativ könnten der Bund, die Medizinische Universität Wien, die Sozialversicherungen und die Stadt Wien gemeinsam strategische Entscheidungen über Leistungen, Investitionen und Betriebsführung treffen. In diesem Fall wären gemeinsame Entscheidungsgremien bzw. Prozesse erforderlich; finanzielle Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse wären aufeinander abzustimmen. Auch dieses Konzept war nicht konsequent umgesetzt: Die Finanzierungsanteile der Rechtsträger waren aus dem bestehenden Berichtswesen nicht transparent erkennbar. Die inhaltliche Verantwortung bzw. Einflussmöglichkeit entsprach nicht den Finanzierungsanteilen.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, bei der Regelung der künftigen Finanzierung des AKH auf eine möglichst hohe Übereinstimmung von Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung zu achten. Dies könnte ent-

[98] Evaluierung des LKF–Systems, Endbericht 2007, Kernaussage 3: „(...) werden die landesgesundheitsfondsfinanzierten Krankenanstalten in hohem Umfang über die Betriebsabgangsdeckung finanziert (...), werden grundsätzlich die Anreizwirkungen einer prospektiven Fallpauschalierung gemindert und die einer retrospektiven Kostenerstattung gestärkt.“

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

weder über klare vertragliche Verpflichtungen oder über gemeinsame Entscheidungsgremien erfolgen.

23.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien stimmten der Empfehlung des RH zu.*

Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung im AKH

24.1 (1) Grundlage der österreichischen Krankenanstaltenfinanzierung bildete seit dem Jahr 1997[99] die „leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung (LKF)“ zur Abrechnung der stationären Spitalskosten.[100] Mit ihrer Einführung sollte ein einfach zu handhabendes Finanzierungssystem geschaffen werden, das Transparenz in das Leistungsgeschehen bringen und Anreize zur wirtschaftlichen Erbringung von stationären Leistungen setzen sollte.

Dabei erfasste die Krankenanstalt ihre Leistungen im stationären Bereich nach einer österreichweit einheitlichen Klassifikation. Jeder Leistung war eine Punktezahl zugeordnet, die den Durchschnittskosten bestimmter Referenzkrankenanstalten für diese Leistung entsprach. Der finanzielle Wert eines Punktes leitete sich jedoch nicht aus den Kosten, sondern aus dem Verhältnis der im jeweiligen Bundesland verfügbaren Mittel zu allen abgerechneten Punkten ab.

Die zur Verfügung stehenden Mittel resultierten insbesondere aus den von der Sozialversicherung eingenommenen Beiträgen, dem Umsatzsteueraufkommen und der Entscheidung des jeweiligen Gesundheitsfonds, welcher Teil der Gesamtmittel für die leistungsorientierte Spitalsfinanzierung zu verwenden war.[101] Sie stiegen also nicht automatisch bei mehr abgerechneten Leistungen.

Eine Evaluierung des Systems im Jahr 2007 beurteilte dieses grundsätzlich positiv.[102] Die regionale Umsetzung sei jedoch von den Ländern bzw. den Krankenhausträgern abhängig. Im Einzelfall stelle sich

[99] Umfassende Revisionen fanden 2002 und 2009 statt.

[100] Vorwort zu „Das österreichische LKF–System“, S. 5

[101] Art. 21 der Vereinbarung nach Art. 15a B–VG sah vor, dass zumindest 51 % der laufenden Kosten der Krankenanstalten (inklusive Abschreibungen) durch marktmäßige Umsätze (Erlöse) finanziert werden. Weiters konnten z.B. Betriebsabgänge und die Finanzierung des ambulanten Bereichs aus diesen Mitteln erfolgen.

[102] Es seien verschiedene positive Effekte eingetreten (z.B. die Verringerung der Verweildauern). Negative Auswirkungen auf die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit medizinischer Leistungen seien generell nicht festzustellen. Die Evaluierung erfolgte im Auftrag der Bundesgesundheitsagentur, sie wurde koordiniert und zusammengefasst von der Gesundheit Österreich GmbH.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die Frage, ob es durch die Optimierung der Leistungsportfolios zu Leistungseinschränkungen komme. Dazu lagen bei dieser Evaluierung keine Angaben vor.

(2) Rund 37 % der Mittel des AKH folgten direkt bestimmten Leistungen,[103] 63 % nicht. Aus LKF–Erlösen erzielte das AKH im Jahr 2010 Einnahmen von rd. 290,76 Mio. EUR, das waren rd. 25 % der Gesamtkosten. Es erhielt – aufgrund der Beschlüsse des Wiener Gesundheitsfonds – im Jahr 2010 rd. 0,77 EUR je LKF–Punkt. Der Wiener Gesundheitsfonds ermittelte, dass im Schnitt aller Wiener Krankenanstalten ein Punktewert von 1,29 EUR kostendeckend gewesen wäre. Die Kosten des AKH lagen etwa um 50 % über den Kosten je LKF–Punkt der drei größten Schwerpunktkrankenhäuser in Wien (siehe TZ 26).

Aufgrund des im Verhältnis zu den Kosten relativ niedrigen Punktewerts gab es Leistungen, deren Grenzkosten höher als ihre Grenzerträge waren. Das AKH erzielte einen wirtschaftlichen Vorteil, wenn es solche Leistungen nicht erbrachte.

Dies galt beispielsweise für Cochlear–Implantate.[104] Das AKH trug dabei Kosten von rd. 21.000 EUR für das Implantat. Durchschnittlich konnte es rd. 24.500 LKF–Punkte verrechnen[105] und erzielte beim 2010 gültigen Punktewert von 0,77 EUR je Punkt daher Erlöse von rd. 18.800 EUR. Da die Erlöse geringer waren als die Kosten des Implantats, erhöhte jede Operation selbst bei Grenzkostenbetrachtung den Abgang des AKH.[106]

(3) Der Wiener Gesundheitsfonds konnte nach bestimmten Kriterien die LKF–Punkte anstaltsspezifisch gewichten, was er für das AKH auch tat. Dieser „Steuerungsfaktor“ sollte abgelten, dass das AKH Personal und medizintechnische Geräte für besonders hochwertige Leistungen vorhalten musste. Eine konkrete Berechnung der Vorhaltekosten konnte dem RH nicht vorgelegt werden. Der Steuerungsfaktor für das AKH vari-

[103] überwiegend die Zahlungen der Sozialversicherung und der Privatpersonen sowie direkte Verrechnungen mit der Stadt Wien und für Spezialbereiche

[104] Das sind Hörprothesen für Gehörlose. Insbesondere taube Kinder können bei rechtzeitiger Nutzung des Implantats hören und sprechen lernen und so ein weitgehend barrierefreies Leben führen.

[105] Die Punktezahl ergab sich aus den durchschnittlichen Kosten der entsprechenden Referenzkrankenhäuser.

[106] Im Juli 2012 führte das AKH in einem Budgetbericht an die Generaldirektion des KAV eine Reduktion der Anzahl der Cochlear–Implantate als maßgeblich für die Minderung einer drohenden Budgetüberschreitung an. Die Reduktion ergebe sich aufgrund geringerer Patientenzahlen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ierte stark: im Jahr 2008 galt ein Faktor von 1,21, in den Jahren 2009 und 2010 von 1,0, sowie im Jahr 2011 von 1,17.[107]

Da die Vorhalteleistung durch einen Faktor auf die abgerechneten Leistungen bewertet war, führte die Abrechnung von mehr Leistungen zu einer höheren Abgeltung der Vorhalteleistung. Eine Verlagerung von Leistungen von einem anderen KAV–Spital ins AKH führte so zu einer Erhöhung der vom KAV abrechenbaren LKF–Punkte. Die Kosten der Vorhalteleistung stiegen dadurch aber nicht an.

(4) Für ambulante Leistungen erhielt das AKH (wie auch die übrigen Krankenanstalten des KAV) aufgrund der Beschlusslage im Wiener Gesundheitsfonds einen Ersatz von 18 % der ambulanten Endkosten. Damit war der Kostendeckungsgrad ambulanter Leistungen niedriger als jener für stationäre Leistungen. Der Krankenanstaltenträger konnte also einen Vorteil erzielen, wenn er eine Leistung stationär statt ambulant erbrachte und abrechnete. Aus Sicht der entstehenden Kosten war jedoch in der Regel eine ambulante Leistungserbringung günstiger als eine stationäre Aufnahme.

(5) Die vom RH befragten Klinikleiter (und auch das Rektorat der Medizinischen Universität Wien und die Krankenhausleitung) gaben an, dass viele vom AKH erbrachte Leistungen nicht im LKF–System abgebildet werden konnten.[108] Eine besondere Förderung medizinischer Innovationen oder gar eine Forschungsförderung war auch nicht Ziel des LKF–Systems.[109] Eine systematische Aufzeichnung oder Gesamtbewertung nicht im LKF–System erfassbarer Leistungen existierte nicht, weil sie nicht abgerechnet werden konnten. Der RH konnte daher lediglich Beispielfälle analysieren.

[107] Ergab etwa eine Leistung 100 Punkte, errechneten sich mit der Anwendung des Faktors aus 2011 (1,17) 117 Punkte. Diese wurden mit dem Punktewert (z.B. 0,77) multipliziert, um die geldwerte Gegenleistung zu ermitteln.

[108] Die Studie zur Evaluierung des LKF–Systems formulierte dazu Folgendes: „Die Anzahl der Pauschalen im LKF–Modell spiegelt nur eingeschränkt die Vielfalt der medizinischen Versorgung wider, da die Beschreibung des Leistungsgeschehens mittels möglichst homogener Leistungsgruppen seltene Leistungsanlässe nicht ausreichend erfassen kann."

[109] Die Aufnahme einer Leistung ins LKF–System dauerte mindestens ein bis zwei Jahre. Eine vorläufige Aufnahme war als „NUB" (Neue Untersuchungs– und Behandlungsmethode) vorgesehen. Im Jahr 2010 wurden lediglich zwei derartige Leistungsarten mit jeweils fünf Fällen abgerechnet. Das AKH hatte in vier Jahren 25 Vorschläge zur Aufnahme neuer Leistungen in das LKF–System eingebracht. Neun davon führten zur Vergabe einer neuen Leistungsnummer (österreichweit wurden 175 verschiedene Vorschläge eingebracht, 50 davon angenommen).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

So führte eine Klinik des AKH im Jahr 2010 bei etwa 150 Patienten rd. 1.000 Behandlungen mit Biologika durch.[110] Die Medikamentenkosten je Behandlung machten etwa 2.000 EUR aus. Dafür existierte im LKF–System keine abrechenbare medizinische Einzelleistung, so dass dem AKH die Kosten von rd. 2 Mio. EUR nicht über die LKF–Finanzierung vergütet wurden.[111] Auch eine leistungsspezifische Finanzierung über Mittel der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien (z.B. den klinischen Mehraufwand) erfolgte nicht.

(6) Das AKH erbrachte spezielle Leistungen für externe Einsender (z.B. die Analyse von Laborproben für niedergelassene Ärzte). Als Zentralkrankenanstalt mit hochspezialisierter Ausstattung war es grundsätzlich auch dafür konzipiert.

Zur Frage der Vergütung dieser Einsendungen lag dem RH ein Rechtsgutachten vor. Dieses führte aus, dass aufgrund der bestehenden Gesetzes– und Vertragslage das AKH zwar verpflichtet war, derartige Spezialleistungen zu erbringen, es den Einsendern bzw. den zuständigen Sozialversicherungsträgern dafür aber keine Kosten vorschreiben durfte. Einsendeleistungen seien nämlich bereits vor 1997 von den damaligen Ambulanzverträgen zwischen der Stadt Wien und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger umfasst gewesen und damit durch die Ambulanzpauschalen abgedeckt. Dies gelte auch für Leistungen, die im Rahmen des medizinischen Fortschritts neu entwickelt würden.[112]

(7) Das AKH erbrachte als überregionaler Anbieter spitzenmedizinischer Leistungen auch Leistungen an inländische und ausländische Gastpatienten. Das AKH führte im Jahr 2010 beispielsweise 112 Lungentransplantationen durch, davon 53 bei ausländischen Patienten aus 13 Ländern. 17 davon waren Selbstzahler, d.h. die Abrechnung erfolgte nicht über eine Sozialversicherung.

[110] Biologika waren eine relativ neue Medikamentenklasse, die auf biotechnologischem Weg hergestellt wurden, also unter Zuhilfenahme lebender Zellen.

[111] Die Bundesgesundheitskommission hatte beschlossen, bis zu einer leistungsorientierten Ambulanzabrechnung Medikamente nur bei onkologischen Therapien als medizinische Einzelleistung abzurechnen.

[112] Bis 2012 hatte die Teilunternehmung AKH ein Entgelt verrechnet. Nach Vorlage des Gutachtens bildete sie für die Rückzahlung der erhaltenen Entgelte eine Rückstellung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bei ausländischen Selbstzahlern[113] verrechnete das AKH behördlich festgelegte Pflegegebühren, d.h. einen leistungsunabhängigen Pauschalbetrag je Tag. Am Beispiel der Lungentransplantationen waren dies insgesamt rd. 570.000 EUR bzw. rd. 33.000 EUR pro Patient. Eine Bewertung der Leistungen nach dem LKF–System mit dem im Schnitt der Wiener Krankenanstalten kostendeckenden Punktewert hätte dagegen rd. 66.700 EUR ergeben.[114] Mit dem für inländische sozialversicherte Patienten verrechenbaren Punktewert hätte das AKH Erlöse von rd. 41.000 EUR erzielt.[115] Das AKH erhielt also für Lungentransplantationen bei ausländischen Selbstzahlern weniger als bei inländischen Patienten und zudem nur rd. 50 % der durchschnittlichen Kosten ersetzt.

Der RH analysierte für einen Monat das Verhältnis der Kosten und Erlöse für alle Leistungen für Selbstzahler aus dem Ausland.[116] Im Schnitt aller Leistungen blieben die Erlöse um rd. 20 % bis 30 % hinter den Kosten zurück.[117] Die Gesamtkosten waren wesentlich durch die teuren, nicht kostendeckenden Fälle beeinflusst.

Nach § 51 Abs. 2 Wr. KAG konnte die Landesregierung für kostenintensive Behandlungsfälle bei ausländischen Patienten mit Verordnung den Ersatz der tatsächlichen durchschnittlichen Kosten vorsehen. Eine solche Regelung gab es für vier Leistungen,[118] nicht jedoch z.B. für Lungentransplantationen.

[113] Bei den übrigen ausländischen Gastpatienten verrechnete zwar der Wiener Gesundheitsfonds der zuständigen ausländischen Sozialversicherung einen Punktewert, der im Schnitt der Wiener Krankenanstalten kostendeckend war (rd. 1,29 EUR im Jahr 2010), die Krankenanstalt erhielt jedoch nur denselben Punktewert wie für inländische Patienten (im Jahr 2010 rd. 0,77 EUR). Die höheren Kosten des AKH (das einen deutlich höheren Anteil an Gastpatienten hatte als der Durchschnitt der Krankenanstalten, da die bessere Ausstattung und höhere Spezialisierung häufig gerade der Grund für den ausländischen Patienten war, sich in Wien behandeln zu lassen) waren dabei nicht berücksichtigt. Seitens der ausländischen Sozialversicherungen bestanden teilweise erhebliche Außenstände (im Rechnungsabschluss 2010: offene Forderungen gegenüber ausländischen Sozialversicherungsträgern von rd. 56,30 Mio. EUR).

[114] Die Codierung dieser Leistungen nach dem LKF–System hätte 878.864 Punkte ergeben. Der WGF hatte ermittelt, dass im Jahr 2010 im Durchschnitt der Wiener Spitäler ein Punktewert von 1,29 EUR kostendeckend wäre. Somit hätten sich 1,13 Mio. EUR (rd. 66.700 EUR pro Patient) ergeben. Die höheren Kosten des AKH – nur hier wurden in Wien Lungentransplantationen durchgeführt – waren dabei noch gar nicht berücksichtigt.

[115] Eine Bewertung mit dem tatsächlichen Punktewert des Jahres 2010 von 0,77 EUR hätte rd. 690.000 EUR (rd. 41.000 EUR pro Patient) ergeben.

[116] Mai 2008; in diesem Monat gab es rd. 80 Selbstzahler aus dem Ausland.

[117] Die Erlöse ergaben sich aus den Pflegegebühren; die Kosten aus der Bewertung nach LKF–Punkten mit dem vom Wiener Gesundheitsfonds errechneten, im Schnitt der Wiener Krankenanstalten kostendeckenden Punktewert. Für rd. 60 % der Patienten waren die Durchschnittskosten durch die Pflegegebühren gedeckt. Die Bandbreite ergab sich je nach Berücksichtigung abzuschreibender Forderungen.

[118] Radiochirurgische Behandlungen mit der Gamma Unit, Cochlear Implantate, Matrix–assistierte Knorpelzelltransplantationen und Nervus–Vagus–Stimulation

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(8) Die Betreuung von Patienten aus anderen Bundesländern war pauschal durch höhere Finanzierungsschlüssel bei der Mittelverteilung an die Landesgesundheitsfonds abgegolten. Ein Patient aus einem Bundesland brachte für den Wiener Gesundheitsfonds keine zusätzlichen Mittel, erhöhte aber die Anzahl der abgerechneten LKF–Punkte und reduzierte so den Punktewert. Jeder zusätzlich behandelte inländische Gastpatient erhöhte somit den Betriebsabgang für die Wiener Krankenanstalten und auch für das AKH.[119]

24.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ausgestaltung der „leistungsorientierten“ Mittelaufbringung im AKH mehrere problematische Anreize schuf, nämlich:

- medizinische Innovationen (stationär und bei eingesendeten Leistungen) zu unterlassen, da diese nicht abgerechnet werden konnten,
- den überregionalen Auftrag zu reduzieren, da die Leistungen (z.B. Lungentransplantationen) teilweise nicht adäquat vergütet waren,
- Leistungen ins AKH zu verschieben, für die dessen teure Infrastruktur gar nicht nötig wäre, weil durch den Steuerungsfaktor im LKF–System so die Erlöse der Stadt Wien gesteigert werden konnten,
- Leistungen stationär statt ambulant zu erbringen, obwohl dies höhere Kosten verursachte,[120]
- medizinisch und gesamtwirtschaftlich sinnvolle Leistungen zu unterlassen, wenn die Grenzkosten (z.B. Implantate) sehr hoch waren.

In der aktuellen Form hielt der RH die „leistungsorientierte“ Mittelaufbringung daher nicht für geeignet, Anreize für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung des AKH zu bieten.

[119] Eine Vergütung nach dem Prinzip „Geld folgt Leistung“ würde eine Abrechnung der Patienten zwischen den Landesgesundheitsfonds erfordern. Dies war derzeit dadurch erschwert, dass unterschiedliche Punktewerte („EUR/Punkt“) existierten, so dass im Verhandlungsweg ein „Preis“ festzulegen wäre. Der RH hatte dazu (z.B. im Teilbereich der Gesundheitsreform 2005 in Tirol und Wien, Reihe Wien 2010/2) eine Vereinheitlichung empfohlen.

[120] Endbericht zur Evaluierung des LKF–Systems, 2007, Kernaussage 2: „Wenn wie in Österreich eine adäquate leistungsorientierte Finanzierung der Ambulanzen bzw. eine Verlagerung der Mittel vom intramuralen zum extramuralen Bereich fehlt, werden Patienten, die ambulant oder extramural versorgt werden könnten, stationär behandelt.“

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Eine Vielzahl von Einrichtungen verantwortete die Rahmenbedingungen dafür, z.B.:

- das BMG die Definition der im LKF–System abbildbaren Leistungen;

- der Wiener Gesundheitsfonds (mit Vertretern auch der Sozialversicherung) die Ermittlung des Punktewerts und des Steuerungsfaktors;

- das BMF, das BMWF, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien die Berechnung des klinischen Mehraufwands.

Wiederum andere Einrichtungen hatten vorbereitende Tätigkeiten zu leisten: Zum Beispiel konnte die Teilunternehmung AKH auf Basis der Arbeit der von der Medizinischen Universität Wien angestellten Klinikleiter Vorschläge für die Aufnahme von Leistungen ins LKF–System machen.

Nach Auffassung des RH war es Aufgabe der an der Führung des AKH beteiligten Rechtsträger, im Einvernehmen mit diesen Einrichtungen, dafür zu sorgen, dass die leistungsorientierte Mittelaufbringung die richtigen Anreize setzte.

Der RH empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, bei der Ausgestaltung der leistungsorientierten Mittelaufbringung des AKH sicherzustellen, dass Anreize für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung des AKH gesetzt werden. Dabei wären folgende Ziele anzustreben:

- stärkere Orientierung des Punktewerts in der LKF–Finanzierung an der Kostendeckung[121] (so entstünde kein Anreiz mehr, sinnvolle Leistungen zu unterlassen);

- ausreichende Vergütung ambulanter Leistungen[122] (so entstünde kein Anreiz mehr, Leistungen in den stationären Bereich zu verschieben);

[121] siehe auch RH Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 269: leistungsbezogene Mittelaufteilung aller Finanzmittel zur Finanzierung der Krankenanstalten (daraus würde ein höherer Punktewert resultieren); Vorschlag Nr. 270: Abdeckung eines möglichst hohen Anteils der Krankenanstaltenfinanzierung durch die Fondsmittel

[122] siehe RH Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 272: vollständige Umsetzung eines leistungsorientierten und bundesweit einheitlichen Modells zur Finanzierung ambulanter Leistungen im intra– und extramuralen Bereich

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– leistungsorientierte Vergütung medizinischer Innovationen;

– möglichst kostendeckende Vergütung von überregionalen Leistungen sowie

– optimierte Vergütung der Vorhalteleistungen.

Der RH empfahl der Stadt Wien, Leistungen, die nicht im LKF–System abgerechnet werden konnten, systematisch zu erfassen, um für Wirtschaftlichkeitsvergleiche über realistische Grundlagen zu verfügen.

Der Stadt Wien empfahl er weiters, die Möglichkeit des § 51 Abs. 2 Wr. KAG verstärkt zu nutzen und für ausländische Selbstzahler für Spitzenleistungen kostendeckende Gebühren festzulegen.

24.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, dass die Empfehlung in erster Linie an die Stadt Wien gerichtet sei. Trotzdem werde die Medizinische Universität Wien im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ auf eine Umsetzung hinwirken.*

(2) Die Stadt Wien sagte zu, dass bei der Wahl eines geeigneten Betriebsführungsmodells für das AKH im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ genau darauf geachtet werde, der Anforderung an ein Anreizsystem für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung des AKH Rechnung zu tragen. Die Anpassung bzw. Änderung des derzeitigen Finanzierungssystems liege nicht in der ausschließlichen Entscheidungskompetenz der Stadt Wien. Es bestehe jedoch die Bereitschaft, gemeinsam mit dem Bund, den übrigen Ländern und der Sozialversicherung das Finanzierungssystem weiter zu entwickeln.

(3) Sowohl die Stadt Wien als auch die Medizinische Universität Wien wiesen weiters darauf hin, dass das Leistungsspektrum des AKH bei innovativen bzw. seltenen, aber kostenintensiven Leistungen im LKF–System nicht vollständig und leistungsgerecht abgebildet werde.

(4) Das BMWF führte aus, es „schließe sich der Empfehlung des RH zu einer sachgerechten Optimierung der LKF–Systematik“ an.

Allerdings könne die Adressierung dieser Empfehlung an das BWMF und auch an die Medizinische Universität Wien nicht nachvollzogen werden. Eine grundlegende Änderung des vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Systems der Krankenanstaltenfinanzierung durch den anzustrebenden Zusammenarbeitsvertrag liege nicht im Bereich des rechtlich Zulässigen. Das BMWF unterstütze jedoch die Anregungen des RH zu einer geeigneten Weiterentwicklung dieses Systems. Dabei

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

erscheine insbesondere die angeregte leistungsorientierte Vergütung medizinischer Innovationen für den Bereich der Medizinischen Universitäten zielführend.

24.4 Der RH begrüßte die Zusage der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, an der Umsetzung seiner Empfehlung zu arbeiten.

Hinsichtlich der Stellungnahme des BMWF rief der RH zunächst in Erinnerung, dass er seine Empfehlungen zur leistungsorientierten Mittelaufbringung nicht ausschließlich auf die LKF–Finanzierung bezogen hatte. Beispielsweise wäre die – vom RH empfohlene und in den Stellungnahmen der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien als besonders wichtig hervorgehobene – leistungsorientierte Vergütung medizinischer Innovationen durchaus außerhalb des LKF–Systems denkbar. So könnte ein entsprechendes Vergütungssystem seitens des BMWF für die Medizinische Universität Wien (höhere Mittel bei Nachweis auch im klinischen Betrieb praktisch verwertbarer Innovationen) oder auch seitens der Stadt Wien zur Abgangsdeckung für das AKH (höhere Mittel bei Nachweis des Einsatzes innovativer teurer Behandlungsmethoden) in die empfohlene gemeinsame Ausgestaltung des Finanzierungssystems bzw. in die Ausgestaltung des klinischen Mehraufwands einfließen. Dies auch deshalb, weil das LKF–System für alle Krankenanstalten gilt, und daher für spezifische Innovationsförderung gegebenenfalls weniger geeignet ist als die Gestaltung der Finanzierung für Universitätskliniken.

Hinsichtlich des LKF–Systems selbst wies der RH darauf hin, dass zwar grundsätzlich das BMG für dessen Ausgestaltung verantwortlich ist; jedoch wäre durchaus denkbar, dass in die Entscheidungsprozesse des Bundes seitens des BMWF maßgebliche Punkte eingebracht werden, die zur Aufgabenerfüllung der Medizinischen Universitäten notwendig sind (wie z.B. die geeignete Berücksichtigung medizinischer Innovationen).

Weiters setzt das LKF–System voraus, dass Innovationen auch tatsächlich als abrechenbare Leistungen beantragt, geprüft und beschlossen werden. Dafür hat gerade das akademische Personal eine wesentliche Verantwortung. Wenn die Professoren von ihrem Dienstgeber nur an Impact Punkten, also Veröffentlichungen, gemessen werden und nicht an abrechenbaren Leistungen, wird ihr Anreiz zur Auseinandersetzung mit dem LKF–System nicht sehr hoch sein. Der RH erinnerte daran, dass das AKH in vier Jahren 25 Vorschläge zur Aufnahme neuer Leistungen in das LKF–System eingebracht hatte, von denen neun zur Vergabe einer neuen Leistungsnummer geführt hatten (österreichweit wurden 175 verschiedene Vorschläge eingebracht, davon wurden 50 angenommen). Die Schaffung eines Anreizsystems für akademisches

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Personal in dieser Hinsicht ist nach Ansicht des RH durchaus im Aufgabenbereich der Medizinischen Universität Wien bzw. im Rahmen der strategischen Vorgaben auch beim BMWF gelegen.

Klinischer Mehraufwand

25.1 (1) Nach § 55 KAKuG und § 29 UG hatte der Bund (bzw. seit dem Jahr 2007 die Medizinische Universität namens des Bundes)[123] dem Krankenanstaltenträger den klinischen Mehraufwand zu ersetzen. Das waren jene Mehrkosten, die sich bei der Errichtung bzw. beim laufenden Betrieb aus den Bedürfnissen von Forschung und Lehre ergaben.

Nach § 56 KAKuG konnte das BMWF im Einvernehmen mit dem BMF nähere Vorschriften zur Berechnung des klinischen Mehraufwands durch Verordnung bestimmen. Das KAKuG sah für die Verordnung lediglich eine Anhörung der in Betracht kommenden Landesregierungen vor. Nach der Vereinbarung über den Konsultationsmechanismus waren Verordnungen des Bundes, die eine finanzielle Belastung eines Landes verursachten, auf Verlangen in einem dafür vorgesehenen Gremium zu verhandeln. Im Falle einer Nichteinigung waren automatische Kostenersatzpflichten vorgesehen. [124]

Diese Möglichkeit einer Verordnung über die Berechnung des klinischen Mehraufwands blieb bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung ungenutzt.

(2) Die Höhe des klinischen Mehraufwands im AKH war bereits kurz nach dem 2. Weltkrieg strittig geworden. Im Jahr 1957 gelang eine einvernehmliche Regelung zwischen Bund und Stadt Wien, die bis zu ihrer Kündigung durch die Stadt Wien im Jahr 1981 galt. Seither war der klinische Mehraufwand laufend Gegenstand von Auseinandersetzungen. Die folgende Tabelle zeigt deren Eckpunkte.

[123] Aufgrund der Einführung der Universitätsautonomie war nach einer Übergangsperiode von 2004 bis 2006 der klinische Mehraufwand ab 2007 aus dem Globalbudget der jeweiligen Medizinischen Universität zu bedecken. Dementsprechend hatten die Medizinischen Universitäten gemäß § 33 UG die Kostenersätze gemäß § 55 KAKuG namens des Bundes an den jeweiligen Rechtsträger der Krankenanstalt zu leisten.

[124] Art. 4 der Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 11: Eckpunkte der Auseinandersetzungen zum klinischen Mehraufwand

Jahr	Aktivität
1953	erste VfGH–Entscheidung zur Höhe des klinischen Mehraufwands
1957	Vereinbarung der Festsetzung des klinischen Mehraufwands mit 18 % des Nettobetriebsaufwands des AKH zwischen Bund und Stadt Wien
1981	Kündigung der Vereinbarung durch die Stadt Wien
1982	Feststellungsklage der Stadt Wien beim VfGH
1985	Leistungsklage der Stadt Wien beim VfGH
1991	Erkenntnis des VfGH
1999	Leistungsklage der Stadt Wien beim VfGH
2002	neue Berechnungsvorgaben im UG
2004	Gutachten für Bund und Stadt Wien über die Höhe des klinischen Mehraufwands
2005	politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005
2009	Beginn der betriebswirtschaftlichen Berechnung des klinischen Mehraufwands
2011	Feststellungsklage des Landes Tirol beim VfGH
2012	Vergleich zwischen Bund und Land Tirol
2014	erneute Bestellung eines Gutachters laut Vereinbarung 2005 vorgesehen

Quelle: RH

Der VfGH war erstmals im Jahr 1953 aufgerufen, eine Entscheidung über den klinischen Mehraufwand zu treffen.[125] Er ermittelte diesen als Unterschied der Kosten eines Universitätsspitals gegenüber nicht akademisch genutzten, ansonsten aber vergleichbaren Krankenanstalten („Differenzmethode“) durch eine Schätzung nach § 273 der Zivilprozessordnung.[126] Im Jahr 1957 trafen der Bund und die Stadt Wien eine Vereinbarung, die die Höhe des klinischen Mehraufwands mit 18 % des „Nettobetriebsaufwands“ des AKH festlegte.

Im Jahr 1981 kündigte die Stadt Wien diese Vereinbarung. Sie brachte 1982 eine Feststellungsklage vor dem VfGH über die Berechnung des klinischen Mehraufwands ein, die 1984 als unzulässig zurückgewiesen wurde. Daraufhin brachte die Stadt Wien im Jahr 1985 eine Leistungsklage (für die Jahre 1982 bis 1984) ein. In der Entscheidung im Jahr 1991 erkannte der VfGH der Stadt Wien einen zusätzlichen klinischen Mehraufwand für die Jahre 1982 bis 1984 zu. Er stützte sich

[125] für die Jahre 1948 bis 1952

[126] Wenn eine Forderung feststeht, der Beweis über den streitigen Betrag aber nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Schwierigkeiten zu erbringen ist, so kann das Gericht diesen Betrag nach freier Überzeugung festsetzen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

dabei auf einen von ihm beauftragten Gutachter, der in mehreren Gutachten (1987, 1988, 1990, 1991) letztlich wieder anhand der Differenzmethode einen Wert ermittelte.

Die Anwendung der Grundsätze dieser Entscheidung auf die Folgejahre wurde jedoch wieder strittig, so dass die Stadt Wien im Jahr 1999 erneut ein Verfahren vor dem VfGH anstrengte. Nach einem Gutachten[127] endete dieses Verfahren im Jahr 2000 durch einen Vergleich. Darin legten Bund und Stadt Wien den klinischen Mehraufwand bis 2003 fest. Bis Ende 2002 sollte ein weiterer Gutachter ein sachgerechtes Modell zur Ermittlung des klinischen Mehraufwands ab dem Jahr 2004 erarbeiten und die Parteien zu einer Aufgabenausgliederung in Form einer Betriebsgesellschaft beraten. Sollte keine Einigung zustande kommen, war ein Betrag auch für die Zukunft festgelegt, der jedoch an im Wesentlichen unveränderte Umstände gebunden war.

Im Jahr 2002 legte das UG neue Grundlagen für die Ermittlung des klinischen Mehraufwands fest:[128] Danach hatte die Medizinische Universität Wien die notwendigen Daten über die Erfordernisse von Forschung und Lehre zur Ermittlung des klinischen Mehraufwands nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu erheben und zu bewerten.[129]

[127] seitens des BMWF nach der Differenzmethode auf Basis des LKF–Systems

[128] nach § 29 Abs. 4 Z 2

[129] Sie hatte ab 1. Jänner 2007 das Ergebnis ihrer Ermittlung ihrer Zahlung zugrunde zu legen, sofern nicht in einer Verordnung oder in einem Zusammenarbeitsvertrag eine andere Regelung getroffen wurde. Im Jahr 2004 beauftragte das BMWF einen Gutachter mit der Erarbeitung eines entsprechenden Modells, das für eine Ex–ante–Vereinbarung geeignet sein sollte. Der Gutachter definierte den klinischen Mehraufwand nicht mehr als Differenz der Kosten der Universitätsklinik zu anderen Krankenanstalten, sondern als Ergebnis eines Leistungsaustauschs. Insbesondere „kaufe“ der Krankenanstaltenträger die Leistung der Ärzte ein, die Universität dagegen die Infrastruktur des Krankenhauses (z.B. Hörsäle).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

2004 legte der entsprechend dem Vergleich aus 2000 bestellte Sachverständige sein Gutachten vor.[130] Er errechnete nach einem auf Vergleichsabteilungen bezogenen Differenzverfahren eine Bandbreite des klinischen Mehraufwands von 27,36 % bis 31,56 % des Gesamtaufwands. Das Gutachten führte nicht zu einer einvernehmlichen Lösung, so dass unmittelbar danach wieder Auseinandersetzungen über die Höhe des klinischen Mehraufwands entstanden. 2005 ließ sich die Stadt Wien eine Vollstreckbarkeitsbestätigung des Vergleichs 2000 ausstellen und holte ein Gutachten darüber ein, welche Vermögenswerte des Bundes gegebenenfalls pfändbar wären (z.B. die ÖIAG). Einen Antrag des Bundes auf Aufhebung der Vollstreckbarkeitserklärung beim VfGH lehnte dieser ab.

Schließlich gelang durch die Vereinbarung vom 6. Juni 2005 erneut eine einvernehmliche Lösung. Darin vereinbarten Bund und Stadt Wien grundsätzlich eine jährliche Pauschalzahlung. Ab dem Jahr 2009 sollte die Medizinische Universität Wien den klinischen Mehraufwand aber wieder betriebswirtschaftlich ermitteln. Das Ergebnis durfte jedoch jährlich maximal 2 % Veränderung gegenüber dem Vorjahreswert ergeben. Vor dem Auslaufen der Vereinbarung im Jahr 2015 sollte im Jahr 2014 wieder ein gemeinsamer Gutachter bestellt werden.

Tatsächlich überwies die Medizinische Universität Wien 2009, 2010 und 2011 jeweils 2 % weniger als im Jahr davor, in den Jahren 2009 und 2010 begründete sie dies in Schreiben an die Stadt Wien.[131]

[130] B. Güntert u.a., Endbericht zum Projekt zur Erstellung eines sachgerechten Modells für die Ermittlung und Abwicklung des klinischen Mehraufwandes beim Betrieb des AKH Wien ab dem Jahr 2004 auf der Grundlage des Vergleiches, Dezember 2000, Kurzfassung Mai 2004, Langfassung 30. August 2004. Der Endbericht beschrieb verschiedene Methoden, darunter die Differenzmethode, aber auch die Methode der Bewertung von Leistungen und Gegenleistungen sowie eine Trennungsrechnung. Dabei wird in der Kostenrechnung jeder Mitteleinsatz (z.B. medizinische Geräte, Arbeitsstunden) akademischen Zwecken oder der Krankenversorgung zugeordnet. Trennungsrechnungen waren teilweise in deutschen Universitätskliniken im Einsatz, erforderten jedoch auch Konsens über die Zuordnung aller Aktivitäten.
Der Gutachter wählte eine Differenzmethode mit umfassenden Bereinigungen.

[131] Die Medizinische Universität Wien überwies im letzten Quartal 2009 zunächst ohne Erläuterung um 800.000 EUR weniger. Erst auf Nachfrage seitens der Teilunternehmung AKH führte sie aus, dass es sich nicht um einen Irrtum handle. Die 2005 vereinbarte betriebswirtschaftliche Bewertung des klinischen Mehraufwands habe einen niedrigeren Wert ergeben. Am 13. Jänner 2010 lieferte sie eine ausführliche Begründung. Es sei ohne Abstimmung zu einer wesentlichen Leistungserweiterung im AKH in der routinemäßigen Krankenbehandlung gekommen. Ein entsprechendes Schreiben für das Jahr 2010 erging im Februar 2011. Für das Jahr 2011 erstellte die Medizinische Universität Wien keine schriftliche Begründung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Teilunternehmung AKH widersprach dem und forderte die Medizinische Universität Wien zur Begleichung des Differenzbetrags auf.[132] Zudem überlegte sie eine Klage, brachte jedoch keine ein. Dies begründete sie in einem internen Aktenvermerk mit einer mündlichen Nebenabrede zur Vereinbarung vom 6. Juni 2005. Demnach habe der Bund im Jahr 2008 den – in der Vereinbarung vom 6. Juni 2005 vereinbarten – Einmalbetrag von 2 Mio. EUR im Ausgleich für die vorgesehene 2%ige Anpassung des laufenden klinischen Mehraufwands bezahlt. Daraus würde sich ergeben, dass die „betriebswirtschaftliche Bewertung" des klinischen Mehraufwands eigentlich als automatische 2 %–Kürzung vereinbart war.

Die Teilunternehmung AKH verweigerte zwischen 2009 und 2012 die Bezahlung von Forderungen der Medizinischen Universität Wien (siehe TZ 39). Sie begründete dies mit mangelnder Rechnungslegung, erklärte jedoch auch, dass die Zahlungen nicht erfolgen würden, bis die Bezahlung des klinischen Mehraufwands geklärt sei.

Die seit 1981 laufenden Auseinandersetzungen über den klinischen Mehraufwand verursachten nicht nur direkte Kosten wie z.B. für Rechtsvertretung, Gutachten und Berechnungen, sondern auch erhebliche indirekte Kosten. Der Streit über die Datengrundlagen der Kosten des AKH führte z.B. dazu, dass seit rund drei Jahren die Grundlagen für die Personalbedarfsplanung unvollständig waren (siehe TZ 34 f.).

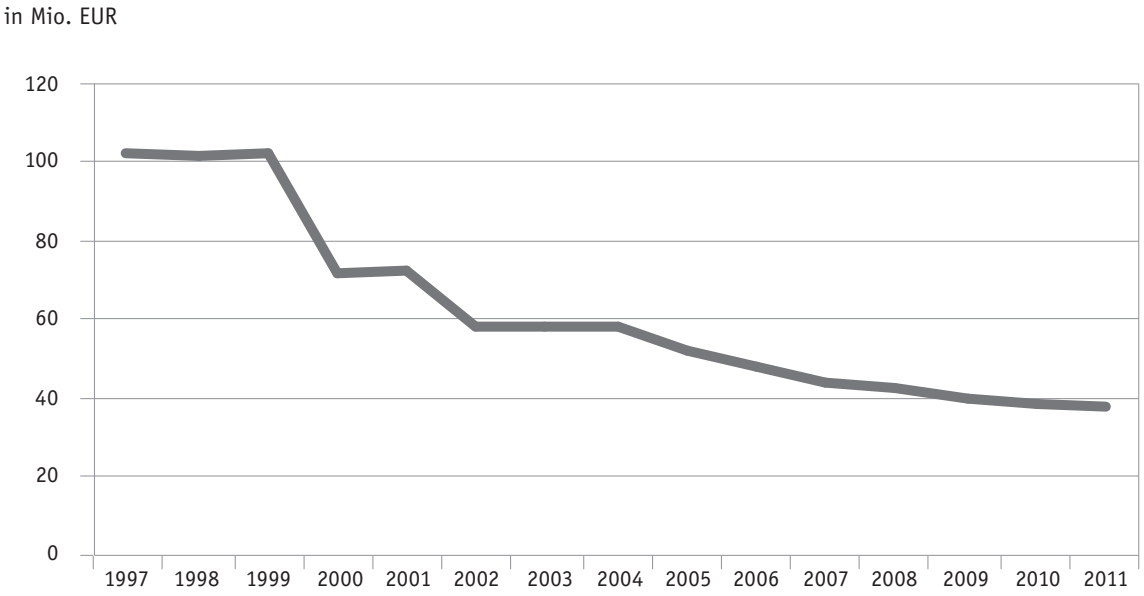
(3) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Zahlungen des klinischen Mehraufwands im AKH in den Jahren 1995 bis 2011:[133]

[132] Die Teilunternehmung AKH führte in internen Aktenvermerken aus, der Argumentation der Medizinischen Universität Wien, wonach höhere Leistungen des AKH in der Patientenversorgung und daher höhere Personalaufwendungen für Ärzte zu einer Absenkung des Ausgleichsbetrags führen sollten, müsse jedenfalls grundsätzlich widersprochen werden. Andernfalls hätte jede Gehaltserhöhung bei den Ärzten (auf welche die Stadt Wien keinerlei Einfluss habe) eine Absenkung der Zahlungen zur Folge. Weiters sei man bezüglich der Personalkosten auf die Meldungen der Universität angewiesen und habe keine Möglichkeit, diese selbst zu überprüfen. Zudem wäre bei der Ermittlung des klinischen Mehraufwands zu berücksichtigen, dass das AKH der Universität zusätzliche Flächen zur Verfügung gestellt hätte.

[133] ohne Nachzahlungen für die Jahre 1984 bis 1994, die auf Basis des Vergleichs 2000 in den Jahren 2000 bis 2003 ausgezahlt wurden (rd. 109,53 Mio. EUR)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 5: Entwicklung der Höhe des Ausgleichsbetrags zum klinischen Mehraufwand 1995 bis 2011



Quellen: BMWF; KAV; RH

Insgesamt zeigt sich dabei eine deutlich sinkende Tendenz. Die Zahlungen betrugen im Jahr 1995 umgerechnet rd. 107,05 Mio. EUR, im Jahr 2005 rd. 52,00 Mio. EUR und im Jahr 2011 rd. 37,65 Mio. EUR (35 % des Werts von 1995).[134]

(4) Der VfGH hielt im Jahr 2011 fest, dass sich Forschung, Lehre und Krankenbehandlung aufgrund ihrer Gemengelage für die Zusammenhänge in der Verursachung des Betriebsaufwands nicht voneinander abgrenzen ließen, weshalb der klinische Mehraufwand rein rechnerisch nicht zu ermitteln sei.

[134] Die Zahlungen zum laufenden klinischen Mehraufwand unterschieden sich von den „Kostenersätzen Krankenanstaltenträger“ (TZ 29) bzw. der Darstellung in TZ 15 durch die dort inkludierten weiteren Elemente (z.B. paktierte Investitionen, Pflichtfamulaturen, aktivierte Nutzungsrechte etc.).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Jahr 2012 empfahl der Wissenschaftsrat,[135] es sollte in einem dreiseitigen Verfahren zwischen Bund, Landeskrankenanstalten und jeweiliger Medizinischer Universität eine Einigung über die Finanzierung der Aufgaben in Forschung, Lehre und Krankenversorgung erzielt werden. Das Ziel sei weniger die detaillierte Zuteilung von Budgets zu Kostenstellen als die Steigerung der Leistungsfähigkeit der universitären Medizin Österreichs. Erforderlich sei, dass es leistungsfähige und ausgewogene Entscheidungsstrukturen für das Zusammenwirken der jeweiligen Medizinischen Universität mit dem Krankenanstaltenträger gebe und dass die Finanzmittel zweckentsprechend eingesetzt würden.

25.2 (1) Der RH stellte fest, dass sowohl die (Bundes)Mittel zur Finanzierung des klinischen Mehraufwands als auch die (Landes)Mittel zur Abgangsdeckung aus allgemeinen Steuermitteln stammten. Er kritisierte, dass die zur Finanzierung von Forschung, Lehre und Krankenversorgung zur Verfügung gestellten Mittel teilweise für juristische und kaufmännische Dispute zwischen den Gebietskörperschaften verwendet wurden und zudem Mängel in der Betriebsorganisation (etwa Unklarheiten in der Personalbedarfsplanung) entstanden.

(2) Der RH stellte fest, dass beim klinischen Mehraufwand die Konstruktion der Gesamtfinanzierung des AKH eine sachliche Lösung erschwerte:

Ohne klare vertragliche Regelungen für die wechselseitigen Leistungen (z.B. die Anzahl der zur Verfügung zu stellenden Ärzte) oder gemeinsame Entscheidungsgremien und –prozesse war die Festlegung der Höhe des klinischen Mehraufwands problematisch. Seine Höhe definierte letztlich nämlich nicht – wie eigentlich beabsichtigt – ein Leistungsentgelt für den Aufwand für Forschung und Lehre, sondern den Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaft an der Gesamtfinanzierung des bestehenden AKH. Eine Änderung der Höhe des klinischen Mehraufwands bedeutete so nicht notwendigerweise eine Änderung des Leistungsumfangs für Forschung und Lehre, sondern lediglich eine Verschiebung der Finanzierungslast. Die mehrfach ohne Erfolg versuchte analytische Bewertung war daher praktisch von einem Interessengegensatz überlagert.

[135] Der Wissenschaftsrat war in § 119 UG als Beratungsgremium des BMWF, der gesetzgebenden Körperschaften und der Universitäten in den Angelegenheiten der Universitäten und in Fragen der Wissenschaftspolitik und der Kunst eingerichtet worden. Er diente als Beobachtungs– und Analysestelle des österreichischen Universitäts– und Wissenschaftssystems unter Bedachtnahme auf europäische und internationale Entwicklungen sowie Erarbeitung von Vorschlägen zu dessen Weiterentwicklung. Er setzte sich aus zwölf Mitgliedern aus Wissenschaft und Kunst, aus Wirtschaft und Industrie zusammen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ohne Auflösung dieses Interessengegensatzes hielt der RH eine weitere aufwendige Detailberechnung des klinischen Mehraufwands für wenig erfolgversprechend. Der RH merkte an, dass während der Geltungsdauer der Vereinbarung eines Prozentsatzes der Gesamtaufwendungen von 1957 bis 1981 erheblich weniger Auseinandersetzungen erfolgt waren als danach.

Für eine erfolgreiche Lehre, Forschung und Krankenversorgung war aus Sicht des RH nicht primär entscheidend, ob der klinische Mehraufwand analytisch korrekt ermittelt wurde. Maßgeblich war vielmehr eine klare Festlegung, welche Leistungen (in Lehre, Forschung und Versorgung) die Universitätskliniken erbringen sollten, welche Mittel dafür nötig waren, wie diese ohne kontraproduktive Anreizeffekte zur Verfügung zu stellen und möglichst effizient einzusetzen waren.

(3) Der RH empfahl daher dem BMWF, der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien, die Vergütung des klinischen Mehraufwands durch ein einfaches und kostendeckendes Verfahren zu regeln.

25.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien stimmte der Empfehlung des RH zu, betonte aber, dass eine Einigung auf höchster Ebene zwischen Bund und Stadt Wien erforderlich sei. Den klinischen Mehraufwand gemäß § 29 Abs. 4 UG auf Basis eines reinen Einkaufsmodells zu berechnen, habe sich auch international als schwer durchführbar erwiesen.*

(2) Die Stadt Wien nahm die Empfehlung des RH zustimmend zur Kenntnis und führte aus, sie werde diese in die Verhandlungen mit dem Bund einbringen.

(3) Das BMWF führte aus, dass aktuelle Bemühungen im Gange seien, gemeinsam mit dem BMF eine Verordnung nach § 56 KAKuG zu erarbeiten. Der Anregung, dafür ein einfaches und kostengünstiges Verfahren zu regeln, werde vom BMWF gerne gefolgt. Auch der Empfehlung, auf eine möglichst hohe Übereinstimmung von Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung zu achten, könne nur beigepflichtet werden. Gerade diese Vorgaben würden bei der Erarbeitung einer Verordnung nach § 56 KAKuG zu berücksichtigen sein.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wirtschaftlichkeits-vergleich

26.1 (1) Der RH verglich die Kosten je Bett und je LKF–Punkt zwischen den drei Universitätskliniken und drei Wiener Schwerpunktkrankenanstalten[136] für das Jahr 2010.

Tabelle 12: Vergleich der Wirtschaftlichkeit des AKH mit Vergleichskrankenanstalten 2010

	AKH	Graz	Innsbruck	Wien
„Endkosten" in EUR je tatsächliches Bett	566.356	368.901	295.483	291.426
bereinigte Kosten[1] in EUR je tatsächliches Bett	556.737	398.499	338.404	264.314
bereinigte Kosten je LKF–Punkt in EUR	2,61	2,03	1,60	1,74
bereinigte Kosten je LKF–Punkt in % der Kosten des AKH	100	78	61	67

[1] Um die Gemengelage von Forschung und Krankenversorgung möglichst gut abzubilden, berücksichtigte der RH dabei die Nebenkostenstellen Forschung, nicht aber die sonstigen Nebenkostenstellen. Aufgrund der Unterschiede in der Kostenminderung (in Wien war der als Kostenminderung abgezogene Ausgleichsbetrag des klinischen Mehraufwands relativ niedrig, die nicht als Kostenminderung abgezogenenen Ärztekosten dagegen höher als in den übrigen Universitätskliniken) ging der RH von den Kosten vor Abzug der Kostenminderung aus.

Quellen: DIAG; Teilunternehmung AKH; KAGes; TILAK; RH

Wie die Auswertung zeigt, hatte das AKH die bei weitem höchsten Kosten je tatsächliches Bett (566.737 EUR; das waren 40 % bis 111 % mehr als die Vergleichskrankenanstalten) oder je LKF–Punkt (2,61 EUR; das waren rd. 30 % bis rd. 60 % mehr als die Vergleichskrankenanstalten).

[136] Die Verwendung anderer Bezugsgrößen, wie z.B. der Anzahl stationärer Patienten, wurde vom RH als Sensitivitätsanalyse durchgeführt, führte jedoch nicht zu wesentlich anderen Ergebnissen. Als Vergleichskrankenanstalten in Wien wählte der RH das Sozialmedizinische Zentrum Ost, das Wilhelminenspital und das Krankenhaus Hietzing aus.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Als erste Annäherung einer Analyse der Ursachen trennte der RH die Kosten der Infrastruktur[137] und des klinischen Betriebs.[138]

Tabelle 13: Kostenvergleich Infrastruktur– und klinische Kosten 2010

	AKH	Graz	Innsbruck	Wien
Infrastrukturkosten in EUR je tatsächliches Bett	258.918	118.088	126.897	97.636
Infrastrukturkosten in EUR je LKF–Punkt	1,21	0,60	0,60	0,64
in %	100	50	50	53
klinische Kosten in EUR je tatsächliches Bett	297.819	280.411	211.507	166.678
klinische Kosten in EUR je LKF–Punkt	1,40	1,43	1,00	1,10
in %	100	102	72	79

Quellen: DIAG; Teilunternehmung AKH; KAGes; TILAK; RH

Die Analyse zeigte, dass die Infrastrukturkosten im AKH je Bett rund doppelt so hoch waren (1,2 EUR je LKF–Punkt) wie in anderen Universitätskliniken und Wiener Schwerpunktkrankenhäusern (etwa 0,6 EUR je LKF–Punkt).

Der RH stellte dazu fest, dass die Nettogrundrissfläche pro tatsächlichem Bett[139] im AKH mehr als doppelt so hoch war wie im Schnitt der Vergleichskrankenanstalten. Überwiegend war dies auf größere den Hilfskostenstellen zugeordnete Flächen (z.B. Gänge und Technikbereiche) zurückzuführen. Auch die Abschreibungen und die kalkulatorischen Zinsen waren (insbesondere aufgrund der höheren historischen Baukosten) im AKH wesentlich höher als in allen Vergleichskrankenanstalten.

[137] Als Kosten der Infrastruktur betrachtete der RH dabei die Primärkosten der Hilfskostenstellen für medizinische und nichtmedizinische Ver– und Entsorgung sowie die Kosten der Hilfskostenstelle Verwaltung und die kalkulatorischen Kapitalkosten.

[138] Um Unterschiede in der Erfassung der unterschiedlichen Krankenanstalten auszuschließen (direkte Erfassung auf den Hauptkostenstellen vs. Erfassung auf Hilfskostenstellen und Umlage), führte der RH Bereinigungen hinsichtlich Energiekosten, der Reinigungskosten, der Instandhaltungskosten und hinsichtlich von Verwaltungspersonal, das direkt den einzelnen Kliniken zugeordnet war, durch. Eine Bereinigung von Leistungen an Dritte (z.B. Küchenservice, aber auch medizinische Leistungen an Dritte) erfolgte nur als Sensitivitätsanalyse. Zu erwähnen war jedoch auch, dass der Teilunternehmung AKH pauschale Kosten zentraler Dienststellen sowie der Organe der Stadt Wien in Höhe von rd. 24,9 Mio. EUR (rd. 13.000 EUR pro tatsächlichem Bett) angelastet wurden. Diesen Aufwendungen standen aber gleichlautende Erträge gegenüber, die jedoch nicht als Kostenminderung in der Kostenrechnung angesetzt wurden.

[139] bereinigt um nicht forschungsbezogene Nebenkostenstellen wie z.B. Akademien oder Geschäftsflächen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Die Auswertung zeigte weiters, dass die Kosten der eigentlichen klinischen Leistungserbringung (z.B. Ärzte, Pflegepersonal, Medikamente etc.) 2010 je LKF–Punkt im AKH etwa gleich hoch wie in Graz, aber deutlich höher als in Innsbruck und in den Wiener Vergleichskrankenanstalten waren. Die Daten waren jedoch nur bedingt vergleichbar:

- Die Universitätsklinik Graz setzte mangels Kenntnis der tatsächlichen Kosten für die bei der Medizinischen Universität Graz angestellten Ärzte den Durchschnitt der vertragsbediensteten Landesärzte an. Die Universitätsklink Innsbruck bewertete das Bundespersonal mit berufsgruppenspezifischen Standardwerten, da ebenfalls keine konkreten Personalkostendaten vorlagen. Das AKH erfasste die von der Medizinischen Universität Wien gemeldeten Echtkosten.

- Weiters war im AKH Wien zwischen der Teilunternehmung der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien strittig, inwieweit Kosten für nichtärztliches Personal (rd. 36 Mio. EUR) zu berücksichtigen waren.

- Es war nicht auszuschließen, dass wesentliche Leistungen des AKH nicht im LKF–System abgebildet waren bzw. dort nicht verrechnet wurden (siehe TZ 24).

Es bestanden jedoch auch echte Effizienzunterschiede, z.B. eine nicht optimierte Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen (siehe TZ 38) oder ungünstige Dienstzeitenregelungen im AKH (siehe TZ 42).

(4) Ohne jene Kosten, die der Bund trug (z.B. ärztliches Personal und klinischer Mehraufwand), lagen die Kosten des klinischen Bereichs je LKF–Punkt im AKH um rd. 16 % niedriger als bei den Wiener Vergleichskrankenanstalten. Die klinischen Kosten inklusive der vom Bund getragenen Kosten (Tabelle 13) lagen im AKH dagegen um rd. 27 % höher.

26.2 Der RH wies zunächst darauf hin, dass die Kosten des AKH wesentlich (rd. 30 % bis 60 %) über den Kosten der Vergleichskrankenanstalten lagen. Eine Einschätzung der Wirtschaftlichkeit des AKH war daher von wesentlicher Bedeutung für die weitere Vorgehensweise, insbesondere für die Festlegung der im AKH zu tätigenden Investitionen und der dort zu erbringenden Leistungen.

Er kritisierte daher, dass wesentliche Kostenteile unterschiedlich erfasst (Ärzte) bzw. strittig waren (nichtmedizinisches Personal der Medizinischen Universität Wien) und die erbrachten Leistungen im AKH nur unvollständig erfasst waren.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen aus vorangegangenen Gebarungsüberprüfungen[140] zur Verbesserung der Vergleichbarkeit von Krankenanstalten, zur Evaluierung der Unterschiede der Leistungskennzahlen und zu einheitlichen Vorgaben für die Kostenrechnung in Krankenanstalten.

Weil die klinischen Kosten der Stadt Wien (ohne vom Bund getragene Kosten) im AKH niedriger waren als in den Vergleichskrankenanstalten, bestünde theoretisch ein Anreiz für die Stadt Wien, Leistungen von anderen Krankenanstalten ins AKH zu verschieben. Die gesamten klinischen Kosten (inklusive der vom Bund getragenen Kosten wie etwa der Ärztekosten) lagen dagegen im AKH deutlich höher, so dass gesamtwirtschaftlich betrachtet Leistungen, die auch in anderen Krankenanstalten gleichermaßen versorgungswirksam möglich waren, nicht im AKH erbracht werden sollten.

Das Auseinanderfallen der Anreize für einzelne Rechtsträger vom gesamtwirtschaftlich sinnvollen Vorgehen verdeutlichte die Notwendigkeit einer rechtsträgerübergreifenden Betrachtung, um ökonomische Entscheidungen der Betriebsführung zu gewährleisten.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, auf Basis eines aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsvergleichs die Ursachen der hohen Kosten (insbesondere im Bereich der Infrastruktur) zu evaluieren und Möglichkeiten zu deren Reduktion zu prüfen.

26.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ auch ein baulicher Masterplan als Entscheidungsgrundlage für eine Folgekostenbewertung bei der Anpassung der Infrastruktur erarbeitet werde. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei daher in Planung.*

Viele Kosten seien jedoch nur eingeschränkt beeinflussbar, da eine langfristige Bindung an Verträge bestehe und Rückbauten einen hohen Investitionsbedarf verursachen würden.

Reinvestitionen und Umbauten würden jedoch unter dem Aspekt der Steigerung der Wirtschaftlichkeit geplant.

[140] vgl. RH Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschläge Nr. 283 und 284

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Entwicklung der zur Verfügung stehenden Mittel

Teilunternehmung AKH

27.1 (1) Die folgende Übersicht gibt einen Überblick über die Entwicklung der Aufwands– und Ertragspositionen der Teilunternehmung AKH:

Tabelle 14: Finanzielle Entwicklung der Teilunternehmung AKH 2005 bis 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2005 bis 2011	
	in Mio. EUR								in %
Betriebsleistung	**765,95**	**758,78**	**782,47**	**848,38**	**813,41**	**882,01**	**927,82**	**161,87**	**21**
LKF–Erlöse	*282,65*	*287,45*	*282,1*	*316,14*	*288,45*	*290,76*	*356,62*	*73,97*	*26*
Erlöse ambulante Leistungen	*30,74*	*32,02*	*33,34*	*34,5*	*35,07*	*35,92*	*36,52*	*5,78*	*19*
Betriebskostenersätze	*124,29*	*106,91*	*131,66*	*149,76*	*145,28*	*205,77*	*179,48*	*55,19*	*44*
klinischer Mehraufwand	*47,27*	*43,64*	*40*	*38,73*	*36,36*	*34,92*	*34,23*	*– 13,04*	*– 28*
Ersätze für Sozialhilfe-empfänger	*2,01*	*2,73*	*2,59*	*2,34*	*2,13*	*4,33*	*0,2*	*– 1,81*	*– 90*
sonstige Erlöse[1]	*50,09*	*55,09*	*53,6*	*57,39*	*59,83*	*60,6*	*59,45*	*9,36*	*19*
sonstige betriebliche Erträge	*228,9*	*230,94*	*239,18*	*249,52*	*246,29*	*249,71*	*261,32*	*32,42*	*14*
Betriebsaufwendungen	**777,59**	**795,02**	**815,83**	**849,36**	**884,71**	**886,43**	**932,32**	**154,73**	**20**
Materialaufwendungen	*163,93*	*173,32*	*178,76*	*187,2*	*192,36*	*198,13*	*205,58*	*41,65*	*25*
Personalaufwendungen	*265,73*	*271,89*	*280,64*	*297,19*	*314,99*	*310,67*	*320,25*	*54,52*	*21*
Abschreibungen	*90,35*	*90,1*	*89,01*	*89,38*	*90,17*	*94,82*	*96,74*	*6,39*	*7*
sonstige betriebliche Aufwendungen[2]	*257,58*	*259,71*	*267,42*	*275,59*	*287,19*	*282,81*	*309,75*	*52,17*	*20*
Betriebsergebnis	**– 11,64**	**– 36,24**	**– 33,36**	**– 0,98**	**– 71,3**	**– 4,42**	**– 4,5**	**7,14**	
Finanzergebnis	0,43	0,02	0,2	1,6	0,66	0,29	0,76	0,33	
Jahresüberschuss/–fehlbetrag	**– 11,21**	**– 36,22**	**– 33,16**	**0,62**	**– 70,64**	**– 4,13**	**– 3,74**	**7,47**	
Auflösung von Rücklagen	11,08	43,62[3]	11,6	17,63	59,78[4]	26,17	15,07	3,99	
Zuführung von Rücklagen	– 0,39	– 0,42	– 7,7	–	– 7,17	– 7,88	– 14,75	– 14,36	
Jahresgewinn/–verlust	**– 0,52**	**6,98**	**– 29,26**	**18,25**	**– 18,03**	**14,16**	**– 3,42**	**– 2,9**	
Stand Eigenkapital zum Stichtag 31.12.	8,44	15,84	– 0,07	12,32	– 0,44	6,58	7,95	– 0,49	– 6

1 Die sonstigen Erlöse umfassten bestimmte stationäre und ambulante Leistungserlöse.

2 Die sonstigen betrieblichen Aufwendungen umfassten im Wesentlichen die Technische Betriebsführung (2010 rd. 75 Mio. EUR), die Abgangsdeckung St. Anna Kinderspital (2010 rd. 33 Mio. EUR) (entsprechend einem Vertrag zwischen der Stadt Wien und dem Träger des St. Anna Kinderspitals) sowie Aufwendungen für Personalbereitstellung bzw. Arbeitskräfteüberlassung (2010 rd. 26 Mio. EUR). Die Technische Betriebsführung des AKH Wien war an die VKMB übertragen.

3 Auflösung einer Investitionsrücklage in Höhe von 35,00 Mio. EUR

4 Auflösung einer Finanz–Ausgleichsrücklage in Höhe von rd. 45,84 Mio. EUR

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Teilunternehmung AKH 2005 bis 2011

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die betrieblichen Aufwendungen stiegen von 2005 bis 2011 relativ konstant mit durchschnittlich jährlich rd. 3,1 %.

Ertragsseitig zeigte die Entwicklung weniger Kontinuität:

- Die größte Erlösposition, die LKF–Erlöse, entwickelte sich sehr sprunghaft. Dies ergab sich jedoch nicht aus Änderungen bei den Leistungen der Patientenversorgung, sondern durch Änderungen im LKF–System, auf die das AKH selbst keinen Einfluss hatte.[141]

- Beim klinischen Mehraufwand (siehe TZ 25) sowie bei den Ersätzen für Sozialhilfeempfänger[142] verzeichnete das AKH jährlich einen Rückgang.

Insgesamt stieg die selbst erwirtschaftete Betriebsleistung (ohne Betriebskostenersatz) von 2005 bis 2011 um durchschnittlich rd. 2,7 %.

Da somit die Aufwendungen stärker stiegen als die Betriebsleistung, wuchs der Betriebskostenersatz von 2005 bis 2011 um rd. 55,19 Mio. EUR (44 % bzw. 8 % p.a.) an. Er wurde so angesetzt, dass bei kameraler Betrachtung unter Berücksichtigung der Rücklagenentwicklung ein ausgeglichener Haushalt sichergestellt war.

27.2 Der RH wies darauf hin, dass der Betriebskostenersatz zwischen 2005 und 2011 um rd. 8 % pro Jahr anstieg, obwohl die Aufwandssteigerung mit rd. 3 % pro Jahr geringer war. Die größte Erlösposition des AKH (LKF–Erlöse) schwankte in Abhängigkeit von externen Entscheidungen stark.

Insgesamt entsprach die Gebarung des AKH somit nicht der eines selbstständigen, nachhaltig operierenden Unternehmens. Die in Zukunft zur Verfügung stehenden Mittel waren von wachsenden Zuschüssen der Stadt Wien bzw. des KAV und externen Entscheidungen zur leistungsorientierten Finanzierung abhängig. Der RH analysierte daher zunächst die finanzielle Lage des KAV.

[141] Wie unter TZ 24 beschrieben, erhielt das AKH in den Jahren 2005 bis 2008 für einen LKF–Kernpunkt jeweils 1,21 Abrechnungspunkte, in den Jahren 2009 und 2010 nur einen Abrechnungspunkt (1,0) und im Jahr 2011 wieder 1,17 Abrechnungspunkte.

[142] Durch das Mindestsicherungsgesetz sanken mit 1. September 2010 die Ersätze für Sozialhilfeempfänger.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wiener Krankenanstaltenverbund

28.1 (1) Die Entwicklung der Aufwands– und Ertragspositionen des KAV der Jahre 2005 bis 2011 stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 15: Finanzielle Entwicklung des KAV 2005 bis 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2005 bis 2011	
	in Mio. EUR								in %
Betriebsleistung	**2.541,93**	**2.604,72**	**2.652,03**	**2.874,93**	**2.854,21**	**2.999,31**	**3.035,82**	**493,89**	**19**
Erlöse WGF[1]	*894,93*	*922,32*	*925,6*	*1.006,87*	*979,76*	*1.003,89*	*1.123,32*	*228,39*	*26*
Betriebskostenersätze[2]	*649,82*	*670*	*717,1*	*823,72*	*830,23*	*912,43*	*862,57*	*212,75*	*33*
Pflegeentgelt Fonds Soziales Wien	*131,8*	*126,95*	*117,3*	*108,28*	*108,17*	*104,4*	*103*	*– 28,8*	*– 22*
klinischer Mehraufwand	*47,27*	*43,64*	*40*	*38,73*	*36,36*	*34,92*	*34,23*	*– 13,04*	*– 28*
Ersätze für Sozialhilfeempfänger	*25,48*	*25,17*	*25,69*	*27,91*	*26,5*	*24,7*	*10*	*– 15,48*	*– 61*
sonstige Erlöse	*80,84*	*83,5*	*86,93*	*91,72*	*91,12*	*99,17*	*88,41*	*7,57*	*9*
sonstige betriebliche Erträge[3]	*711,79*	*733,14*	*739,41*	*777,7*	*782,07*	*819,8*	*814,29*	*102,5*	*14*
Betriebsaufwendungen	**2.581,21**	**2.651,12**	**2.713,24**	**2.875,77**	**2.970,92**	**3.068,73**	**3.145,85**	**564,64**	**22**
Betriebsergebnis	**– 39,28**	**– 46,4**	**– 61,21**	**– 0,84**	**– 116,71**	**– 69,42**	**– 110,03**		
Finanzergebnis	0,3	0,18	– 0,62	1,75	– 0,1	– 1,15	– 6,2		
Jahresüberschuss/–fehlbetrag	**– 38,98**	**– 46,22**	**– 61,83**	**0,91**	**– 116,81**	**– 70,57**	**– 116,23**		

1 beinhaltet LKF–Erlöse und Erlöse für ambulante Leistungen
2 einschließlich der Position „WGF–Abgeltung“
3 einschließlich der Positionen „Veränderung des Bestands“ sowie „aktivierte Eigenleistungen“

Quellen: Rechnungsabschlüsse KAV 2005 bis 2011

Die Betriebsaufwendungen stiegen im jährlichen Durchschnitt von 2005 bis 2011 um rd. 3,4 %; die Ertragsseite – ohne Betriebskostenersätze – erhöhte sich im Durchschnitt um rd. 2,4 %.

Aufgrund der stärker als die Erlöse steigenden Aufwendungen stieg der Betriebskostenzuschuss ebenfalls. Von 2005 bis 2010 lag der jährliche Anstieg bei durchschnittlich rd. 7 %.[143]

[143] 2011 waren die Erlöse WGF deutlich höher als 2010. Dies war jedoch auch durch eine Verschiebung von Betriebsabgangsmitteln in die LKF–Finanzierung (rd. 85 Mio. EUR davon wurden über LKF–Punkte ausbezahlt) und eine Änderung des Steuerungsfaktors für das AKH bedingt. In den Jahren 2005 bis 2011 stieg der Betriebskostenersatz um 212,75 Mio. EUR bzw. rd. 5 % jährlich.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Folgende Besonderheiten waren dabei zu beachten:

- Aufwandsseitig stiegen ab dem Jahr 2008 die externen Leistungen für Beratungs– und Projektkosten aufgrund der Implementierung von Projekten wie z.B. dem EDV–Projekt Impuls oder den Planungsarbeiten für das Krankenhaus Nord überdurchschnittlich.[144]

- Ertragsseitig standen einer deutlichen Steigerung der LKF–Erlöse Rückgänge anderer, nicht auf Krankenanstalten bezogener Bereiche gegenüber (insbesondere bei den Pflegeentgelten Fonds Soziales Wien und den Pauschalzahlungen für Ersätze der Sozialhilfeempfänger).

(2) Für die weitere Entwicklung lagen dem RH Berechnungen für eine mittelfristige Finanzplanung und die schließlich beschlossene, mit September 2012 datierte Mehrjahresplanung 2013 bis 2017 des KAV vor. Diese Planungen waren an einer kontinuierlichen Kostendämpfung orientiert, um die Steigerung des Finanzierungsbedarfs seitens der Stadt Wien zu begrenzen.[145] Gegenüber einem Basisszenario ohne Kostendämpfungsmaßnahmen sollte der Gesamtaufwand erheblich gesenkt werden. Das Basisszenario rechnete mit einem Anstieg der LKF–Erlöse um lediglich 0,2 %. Hauptausrichtungen bei den Maßnahmen waren

- Leistungs– und Standortkonzentrationen[146] (z.B. Schließung des Kaiserin–Elisabeth–Spitals) bzw. Synergien in der Leistungserbringung und

- kontinuierliche Verbesserung der Performance in den wirtschaftlichen Prozessen (z.B. Standardisierung in der Materialbeschaffung).

Dafür waren für die Jahre 2013 bis 2017 Investitionen von rd. 2,4 Mrd. EUR vorgesehen. Nach Angaben des KAV sollten sich diese Investitionen durch effizientere Abläufe (z.B. kürzere Transportwege) selbst finan-

[144] Sie verdoppelten sich von rd. 62 Mio. EUR im Jahr 2007 auf rd. 138 Mio. EUR im Jahr 2011.

[145] In der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012 verpflichtete sich die Stadt Wien zur Erreichung bestimmter Haushaltsziele. Weiters legten der Bund und die Länder in der „Politischen Vereinbarung über ein partnerschaftliches Zielsteuerungssystem für das österreichische Gesundheitswesen und einen Ausgabendämpfungspfad für die öffentlichen Gesundheitsausgaben“ vom 13. Juni 2012 fest, dass die Steigerung der öffentlichen Gesundheitsausgaben bis 2016 auf 3,6 % (die erwartete Steigerung des BIP) gesenkt werden und danach konstant bei 3,6 % verbleiben sollte.

[146] Im Rahmen der Neuausrichtung des KAV wurde gemeinsam mit der politischen Ebene das Spitalskonzept 2030 ausgearbeitet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zieren. Zur Realisierung der Maßnahmen hatte der KAV eine Reihe von Einzelprojekten und ein Multiprojektmanagement eingerichtet.

Der Anteil der Kostendämpfung, der auf das AKH entfiel, bzw. eine Mittelfristplanung für das AKH waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht festgelegt.

28.2 Der RH hielt fest, dass der KAV eine erhebliche Kostendämpfung plante. Er hob hervor, dass dies teilweise auf die Notwendigkeit zurückzuführen war, die eingetretene Steigerung im Betriebskostenzuschuss zu beschränken. Teilweise waren jedoch auch strategische Entscheidungen (etwa IT–Projekte und Investitionspläne) dafür ursächlich.

Schließlich wies der RH kritisch darauf hin, dass für das AKH noch keine mittelfristigen Finanzziele vorlagen, obwohl vorhersehbar war, dass auch eine entsprechende Kostendämpfung vom AKH erwartet werden wird.

Der RH empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, im Rahmen der anzustrebenden gemeinsamen oder zumindest abgestimmten Finanzplanung (TZ 31) auch mittelfristige Finanzziele für die dem AKH von der Stadt Wien zur Verfügung zu stellenden Mittel festzulegen.

28.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass beabsichtigt sei, einen gemeinsamen Planungsprozess auszuarbeiten, um so wesentliche Grundlagen für eine Mittelfristplanung bereitzustellen. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei daher in Planung.*

Medizinische Universität Wien

29.1 (1) Die Aufwands– und Ertragslage der Medizinischen Universität Wien der Jahre 2005 bis 2011 stellte sich wie folgt dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 16: Finanzielle Entwicklung der Medizinischen Universität Wien 2005 bis 2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2005 bis 2011	
	in Mio. EUR								in %
Betriebsleistung	**390,78**	**370,40**	**395,47**	**406,77**	**425,06**	**451,5**	**448,41**	**57,63**	**15**
Betriebsaufwendungen	**383,97**	**371,95**	**393,08**	**404,2**	**420,91**	**432,62**	**447,53**	**63,56**	**17**
Materialaufwand	*8,5*	*9,7*	*11,11*	*13,36*	*13,99*	*14,21*	*14,12*	*5,62*	*66*
Personalaufwand	*254,83*	*266,66*	*276,44*	*286,54*	*306,37*	*314,4*	*325,46*	*70,63*	*28*
Kostenersätze Krankenanstaltenträger[1]	*87,96*	*61,93*	*64,66*	*62,95*	*60,64*	*53,71*	*52,84*	*– 35,12*	*– 40*
sonstige betriebliche Aufwendungen[2]	*32,68*	*33,66*	*40,87*	*41,35*	*39,91*	*50,3*	*55,11*	*22,43*	*69*
Betriebsergebnis	**6,81**	**– 1,55**	**2,39**	**2,57**	**4,15**	**18,88**	**0,88**	**– 5,93**	
Finanzergebnis	– 3,96	– 2,55	– 1,58	– 1,72	– 4,15	– 18,52	– 9,31	– 5,35	
Jahresüberschuss/–fehlbetrag	**2,85**	**– 4,1**	**0,81**	**0,85**	**0**	**0,36**	**– 8,43**	**– 11,28**	

1 laufender klinischer Mehraufwand, Investitionen klinische Geräte sowie sonstige Mehrkosten gemäß § 55 KAKuG (z.B. Pflichtfamulaturen, Unterrichtspatienten)

2 einschließlich Abschreibungen, jedoch ohne Kostenersätze Krankenanstaltenträger nach § 33 UG

Quellen: Rechnungsabschlüsse der Medizinischen Universität Wien der Jahre 2005 bis 2011

Die mit Abstand größte Aufwandsposition an der Medizinischen Universität Wien stellten die Personalaufwendungen dar. Die zweitgrößte einzelne Aufwandsposition waren die Kostenersätze an den Krankenanstaltenträger, die den klinischen Mehraufwand betrafen. Gemeinsam machten diese beiden Positionen durchschnittlich rd. 87 % der Aufwendungen aus. Die Personalaufwendungen stiegen von 2005 bis 2011 um rd. 28 %, die Kostenersätze für Krankenanstaltenträger (inklusive dem klinischen Mehraufwand) sanken im selben Zeitraum um rd. 40 %. Insgesamt stiegen die Aufwendungen seit dem Jahr 2005 um rd. 17 %. Die Betriebsleistung erhöhte sich hingegen um rd. 15 %.

(2) Nach § 16 der Verordnung über den Rechnungsabschluss der Universitäten waren aus der Bilanz bestimmte Kennzahlen zu bilden. Falls diese ein kritisches Niveau erreichten,[147] musste die jeweilige Universität einen Frühwarnbericht erstellen. Dieser hatte u.a. die Ursachen für die kritische Situation und Sanierungsmaßnahmen darzustellen.

147 Gemäß § 16 Abs. 4 Univ. Rechnungsabschlussverordnung war im Falle eines Jahresverlustes ein Frühwarnbericht zu erstellen, wenn entweder eine Eigenmittelquote unter 8 % oder ein Mobilitätsgrad von weniger als 100 % vorlag. Der Mobilitätsgrad war der Prozentsatz, der sich aus dem Verhältnis zwischen dem kurzfristigen Vermögen einerseits und dem kurzfristigen Fremdkapital andererseits ergibt. Als kurzfristig waren Beträge mit einer Restlaufzeit von bis zu einem Jahr anzusehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Weiters war anzugeben, ob Zahlungsunfähigkeit drohte sowie ob seit Abschluss der Leistungsvereinbarung gravierende Änderungen der Rahmenbedingungen eingetreten waren.

Ab der 2. Jahreshälfte 2011 war die Medizinische Universität Wien der Ansicht, dass weder ein positives Jahresergebnis noch eine entsprechende Eigenmittelquote bzw. ein entsprechender Mobilitätsgrad zu erreichen wären. Sie erstellte daher einen Frühwarnbericht. Darin führte sie aus, dass sie ohne Abdeckung der Mehrkosten bei unveränderter Betriebsorganisation des AKH auch im weiteren Verlauf Verluste erwarte, wenn die Leistungen im bisherigen Umfang weiterhin erbracht werden sollten. Zahlungsunfähigkeit drohe jedoch nicht. Ende 2011 war in der Bilanz ein positiver Kassenbestand von rd. 99 Mio. EUR ausgewiesen. Der Wirtschaftsprüfer stellte dar, dass aufgrund kurzfristiger Rückstellungen und Verbindlichkeiten davon rd. 29 Mio. EUR disponibel waren.

Als Hauptursache für die negative Entwicklung nannte die Medizinische Universität Wien im Frühwarnbericht, dass der Bund Personalkostensteigerungen nicht im vollen Umfang abgedeckt hatte.[148] Der Bund erwarte zwar von den Universitäten eine teilweise Abdeckung von Personalkostensteigerungen durch Effizienzgewinne, für die Medizinische Universität Wien werde aber eine Sondersituation schlagend: Ein wesentlicher Teil ihres Globalbudgets werde für Personal ausgegeben, das vertraglich für den Betrieb des AKH zugesagt sei. Eine Grundvoraussetzung, mit dem zugewiesenen Budget das Auslangen zu finden, sei jedoch eine dem Universitätsbetrieb angemessene Leistungs– und Kapazitätsplanung am AKH gewesen. Diese Grundvoraussetzung sei aber nicht erfüllt worden.

(3) Zur Verbesserung ihrer finanziellen Lage plante die Medizinische Universität Wien aufwands– und ertragsseitige Maßnahmen.

Der Personalstand sollte im Jahr 2012 im Globalbudgetbereich im Durchschnitt um 44 VBÄ[149] gesenkt werden. Für das Jahr 2013 war ein weiterer Personalabbau von 30 VBÄ geplant.

[148] Zum Beispiel seien durch den Wechsel des Universitätspersonals in das Angestelltenrecht durch das UG bzw. durch den Kollektivvertrag für Arbeitnehmer der Universitäten Mehrkosten aus der Entgeltfortzahlung hinsichtlich der Journaldienste entstanden. Eine Bezugserhöhung für Beamte und Vertragsbedienstete im Jahr 2009 für das Jahr 2010 sei nicht voll abgedeckt worden. Im Übrigen sei die Medizinische Universität Wien bereits mit negativem Eigenkapital ausgegliedert worden (aufgrund einer Bestandsgarantie durch den Bund sei aber eine positive Fortbestandsprognose gegeben). Eine Änderung der Bilanzierungsvorschriften habe 2010 durch Aktivierung von Nutzungsrechten aus den paktiert finanzierten Investitionen einen positiven Einmaleffekt von rd. 18,2 Mio. EUR ergeben.

[149] Die Medizinische Universität Wien hatte im Jahr 2011 rd. 4.249 VBÄ.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ab Februar 2012 sollten die Journaldienste um 14 % gesenkt werden, was eine Einsparung von rd. 6 Mio. EUR bringen sollte. Die Klinikleiter und Jungärzte protestierten dagegen und führten aus, dass diese Maßnahmen zur Beeinträchtigung der Patientenversorgung führen würden.

Daraufhin sagte das BMWF eine Überbrückungshilfe zu und die Medizinische Universität Wien nahm die Reduktion der Journaldienste im Dezember 2011 zurück. Sie strebte Einsparungen nunmehr durch eine Neuregelung der Arbeitszeiten ab Mitte 2013 an.[150]

Ertragsseitig forderte die Medizinische Universität in den im Herbst 2012 stattfindenden Verhandlungen zur Leistungsvereinbarungsperiode 2013 bis 2015 vom BMWF eine Erhöhung des Grundbudgets[151] für diesen Zeitraum von zumindest rd. 17 % (rd. 139 Mio. EUR).[152] Im Dezember 2012 schlossen BMWF und Medizinische Universität Wien eine Leistungsvereinbarung für 2013 bis 2015 ab. Für das Grundbudget ohne Hochschulraum–Strukturmittel[153] war ein Anstieg um rd. 13 % vereinbart, mit Hochschulraum–Strukturmitteln ein Anstieg um rd. 16 %.

29.2 Der RH wies darauf hin, dass voraussichtlich auch seitens der Medizinischen Universität Wien in Zukunft weniger Mittel für das AKH zur Verfügung stehen werden. Wie beim KAV (TZ 28) war auch bei der Medizinischen Universität Wien zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht genau definiert, welche Finanzziele für die im AKH eingesetzten Ressourcen bestanden. Eine Priorisierung des Mitteleinsatzes zwischen den klinischen Bereichen, den medizinisch–theoretischen Bereichen und der Verwaltung war daher erforderlich.

Der RH empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, im Rahmen der anzustrebenden gemeinsamen oder zumindest abgestimmten Finanzplanung (TZ 31) auch mittelfristige Finanzziele für die dem AKH von der Medizinischen Universität Wien zur Verfügung zu stellenden Mittel festzulegen.

[150] Weiters waren Reduktionen im Bereich von Gesellschafterzuschüssen und Kürzungen des Sachaufwands im Bereich der Verwaltung geplant.

[151] Globalbudget ohne klinischen Mehraufwand und Bauvorhaben

[152] Im Zeitraum 2010 bis 2012 war das Globalbudget im Vergleich zum Zeitraum 2007 bis 2009 um rd. 16 % gestiegen.

[153] Die Hochschulraum–Strukturmittel fließen über leistungsorientierte Kriterien an die Universitäten. Sie werden für die Medizinische Universität Wien voraussichtlich 2013 bis 2015 rd. 25 Mio. EUR betragen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

29.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass beabsichtigt sei, einen gemeinsamen Planungsprozess auszuarbeiten, um so wesentliche Grundlagen für eine Mittelfristplanung bereitzustellen. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei daher in Planung.*

Mittel für Investitionen

30.1 (1) Die Teilunternehmung AKH erstellte im Jahr 2004 ein Investitionsmemorandum. Dieses bewertete den Investitionsbedarf in den Jahren 2005 bis 2015 mit 1.175,32 Mio. EUR.

Der Bund und die Stadt Wien stellten mit der Vereinbarung vom 6. Juni 2005 für die Jahre 2007 bis 2015 für die Erhaltung und Fortführung des Standards 600 Mio. EUR (brutto) zur Verfügung („paktierte Investitionen“).[154] Sie legten nicht fest, welche Projekte des Investitionsmemorandums finanziert werden sollten.

(2) Die Mittel wurden nicht nur für die Erhaltung des Standards eingesetzt, sondern – nach Genehmigung durch die ARGE AKH[155] und die kollegiale Führung – insbesondere in den Jahren 2010 und 2011 auch für Erweiterungen wie die Errichtung des Bauteils 61.1 (siehe TZ 51).

Ende 2011 waren nach einer Auswertung des Finanzbereichs der Teilunternehmung AKH vom Juni 2012 bereits rund ein Viertel mehr Investitionsmittel (rd. 69,67 Mio. EUR) disponiert als ursprünglich geplant, so dass für 2012 bis 2015 entsprechend weniger Mittel zur Verfügung standen.

(3) Die Medizinische Universität Wien führte 2011 aus, dass zu wenig Geld verfügbar sei, um das technische Niveau des Hauses zu halten. Weiters bestehe dringender Aufholbedarf für neue und bereits anerkannte Behandlungsmethoden (z.B. Hybrid OP, intraoperativer MR).

[154] Drei Jahre 60 Mio. EUR und sechs Jahre 70 Mio. EUR. Im Jahresdurchschnitt trugen die Stadt Wien 43 Mio. EUR und der Bund 23 Mio. EUR. Der Finanzierungsanteil der Stadt Wien lag bei rd. 67 %. Von den 600 Mio. EUR wurden 60 Mio. EUR noch in der Vereinbarung für die Restfertigstellung des AKH gewidmet. Die verbleibenden 540 Mio. EUR waren inkl. USt kalkuliert, so dass netto rd. 463,64 Mio. EUR verblieben. Für den Bund galt dabei ein Umsatzsteuersatz von 10 %, für die Stadt Wien von 20 %.

[155] Die ARGE AKH bildete ein Forum für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Stadt Wien, in dem das BMF, das BMWF sowie die Stadträte für Finanzen und für Gesundheit der Stadt Wien vertreten waren. Die ARGE AKH wurde zur Neuerrichtung des AKH eingerichtet und existierte nach den geltenden Verträgen bis zur Endabwicklung des Totalübernehmervertrags.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Eine Unterlage der Finanzbuchhaltung der Teilunternehmung AKH vom Februar 2012 schätzte die „vordringlichen“ Investitionen im Bereich Bau von 2012 bis 2015 mit rd. 116 Mio. EUR rund fünfmal höher als die verfügbaren (noch nicht anderweitig disponierten) Mittel von rd. 21,45 Mio. EUR.

Folgende Kennzahlen sprachen für einen erhöhten Investitionsbedarf:

- Rund 62 % der medizintechnischen Geräte waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung zwölf Jahre oder älter (im Jahr 2002 waren es 12 % gewesen).

- Rund die Hälfte der kostenrechnerischen Abschreibungen erfolgte auf Anlagegüter ohne Restbuchwert (in Vergleichskrankenanstalten rund ein Drittel).

- Bei technischen Anlagen und Maschinen waren im Jahr 2011 rd. 83 %, bei Betriebs– und Geschäftsausstattung rd. 85 % der Anschaffungskosten bereits abgeschrieben.

(4) Eine abgestimmte, langfristige Reinvestitionsplanung der beteiligten Rechtsträger lag dem RH nicht vor. Es existierte jedoch ein Entwurf der VKMB,[156] der den Investitionsbedarf 2012 bis 2015 mit rd. 60 Mio. EUR bis 90 Mio. EUR p.a. einschätzte.

30.2 Der RH kritisierte, dass

- die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 die Investitionsmittel bei etwa der Hälfte der Investitionsplanung des AKH festgelegt hatte, ohne klar zu machen, welche Projekte zu realisieren waren,

- die Mittel der paktierten Investitionen trotzdem auch für andere Zwecke als die Erhaltung des Standards, insbesondere für die Errichtung des Bauteils 61.1 verwendet worden waren und

- Ende 2011 bereits mehr Mittel als vorgesehen disponiert waren.

[156] Die Voest–Alpine–Medizintechnik GmbH (VAMED) wurde 1982 im Zusammenhang mit der Errichtung des AKH gegründet. Im Juli 1996 wurde die VAMED, die bis dahin über die ÖIAG zu 100 % in Staatsbesitz war, mehrheitlich an den deutschen Gesundheits–Konzern Fresenius SE & Co. KGaA verkauft (einer der größten privaten Krankenhausbetreiber Deutschlands, der auch im Pharma– und Gesundheitsdienstleistungsbereich tätig ist). Die VKMB (VAMED Krankenhausmanagement und Betriebsführungsges.m.b.H.) ist ein Tochterunternehmen der VAMED.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Er wies darauf hin, dass mehrere Kennzahlen für einen erhöhten Investitionsbedarf sprachen, jedoch in Zukunft nur noch geringere Mittel zur Verfügung stehen werden.

Der RH vermisste daher eine abgestimmte, priorisierte Reinvestitionsplanung der Rechtsträger und hielt deren Übertragung an einen Anbieter entsprechender Dienstleistungen für problematisch, da dieser keinen Anreiz haben konnte, Effizienzpotenziale in den Vordergrund zu stellen. Als Grundlage für eine Reinvestitionsplanung wäre ein klares Verständnis über die im AKH zu erbringenden Leistungen (z.B. Bettenzahlen, Patientenzahlen, Art der Leistungen) zu erarbeiten (TZ 9 bis 16).

Der RH empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die notwendigen Reinvestitionen zu priorisieren und festzulegen.

30.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass im vierten Quartal 2012 von der Teilunternehmung AKH gemeinsam mit der VKMB der Reinvestitionsbedarf für den Zeitraum 2013 bis 2020 in bestimmten Teilbereichen (insbesondere Bautechnik) erhoben worden sei. Diese Unterlagen seien am 11. März 2013 der Medizinischen Universität Wien übermittelt worden. Die übrigen Bereiche (insbesondere Medizintechnik) würden nach Vorliegen des Medizinischen Masterplans ergänzt. Im Anschluss daran seien Verhandlungen in Bezug auf die Mittelbereitstellung zwischen Stadt Wien und Bund aufzunehmen. Die Empfehlung des RH werde somit umgesetzt.*

(2) Die Medizinische Universität Wien führte aus, sie könne die Darstellung der unzureichenden Investitionsmittel nur bekräftigen. Sie hätte gewünscht, dass der RH nicht nur auf Planungserfordernisse hingewiesen hätte, sondern eine bessere finanzielle Ausstattung des AKH empfohlen hätte. Dies sei nämlich die entscheidende Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Zukunft des AKH.

(3) Das BMWF führte aus, die Anregung des RH, die notwendigen Reinvestitionen gemeinsam zu priorisieren und festzulegen, wie die Fortführung oder Ausgestaltung des derzeitigen Instrumentariums (z.B. paktierte Kommission) gestaltet werden solle, werde vom BMWF unterstützt. Eine direkte Einflussnahme bzw. Mitgestaltung durch das BMWF sei allerdings im Hinblick auf die verfassungsrechtlich vorgegebene Zuständigkeitsregelung nicht möglich.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

30.4 Der RH merkte zu den Ausführungen der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien zunächst an, dass er im Zuge dieser Gebarungsüberprüfung weder gegenüber dem Bund noch gegenüber der Stadt Wien eine Wertung abgegeben hatte, ob im Rahmen der Gesamtfinanzierung und der Gesamtaufgaben die dem AKH insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel der Höhe nach richtig bemessen waren. Es steht der Stadt Wien frei, ihre Aufgabe der Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen in von ihr gewählten Krankenanstalten zu erfüllen und es steht auch dem Bund frei, die budgetäre Dotierung der Universitäten im Allgemeinen und der Medizinischen Universität Wien im Besonderen unterschiedlich zu priorisieren. Sowohl bei der Gesundheits– als auch bei der Universitätspolitik ist ein sparsamer Mitteleinsatz von erheblicher Bedeutung für die finanzielle Gebarung der öffentlichen Hand.

Der RH hatte jedoch sehr wohl kritisiert, dass im Planungsprozess Diskrepanzen aufgetreten waren und für die Zukunft erhebliche Planungsdefizite bestanden. Bei der Festlegung der Investitionen im Jahr 2005 war keine abgestimmte Leistungs– und Investitionsplanung vorgelegen und auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war eine mit einer Leistungsplanung unterlegte Finanzplanung nicht vorhanden. Eine „Fortschreibung des Ist–Zustandes“ hatte der RH daher aufgrund der angeführten Kennzahlen als nicht realistisch erachtet.

Der RH begrüßte daher, dass im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ vor dem Auslaufen der Finanzierungsvereinbarung 2015 eine Leistungsplanung im Rahmen des „Medizinischen Masterplans“ angestrebt wird. Er wies jedoch auch auf seine Kritik hin, dass in diesem Projekt die Finanzierung des AKH gerade nicht Gegenstand war. Insofern besteht die Gefahr, dass es erneut zu einer mangelnden Kongruenz zwischen dem Projektergebnis und der letztlich zur Verfügung gestellten Finanzmittel kommt.

Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Planungs– und Berichtsprozesse

31.1 (1) Vertraglich waren zwischen Bund, Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien nur der Ausgleichsbetrag zum laufenden klinischen Mehraufwand und die Investitionsfinanzierung vereinbart (somit

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

rd. 10 % des Gebarungsumfangs des AKH).[157] Die übrigen Mittel, wie die Mittel für das dem AKH bereitzustellende Personal der Medizinischen Universität Wien und die Betriebszuschüsse der Stadt Wien, waren vertraglich nicht exakt festgelegt.

Die beiden Rechtsträger planten diese Bereiche daher autonom. Eine rechtsträgerübergreifende Budgetierung, eine mittelfristige Planung oder ein gemeinsames Berichtswesen (Finanzplanung) gab es nicht.

Wie in TZ 3 dargestellt, hatten dagegen die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft m.b.H. und die Medizinische Universität Graz im Jahr 2011 einen Zusammenarbeitsvertrag geschlossen und darin eine gemeinsame Budgetierung vereinbart.

(2) Für die von der Stadt Wien verantworteten Ausgaben war nach § 15 des Statuts des KAV jährlich ein Wirtschaftsplan zu erstellen und dem Gemeinderat vorzulegen.[158]

– Er war auf Basis der von der Stadt Wien festgelegten Betriebs– und Investitionskosten–Zuschüsse so erstellt, dass die Einnahmen und Ausgaben ein ausgeglichenes Ergebnis ergaben. Im Budgetvollzug wurde regelmäßig die zu gering dotierte Finanzierung durch Überschreitungsanträge abgedeckt.

  Im Wirtschaftsplan war jeweils ein Vergleich mit dem letzten Wirtschaftsplan, nicht aber mit Ist–Werten ausgewiesen, so dass die zu niedrigen Werte nicht auffielen.

  Beispielsweise budgetierte der Wirtschaftsplan des KAV die sonstigen betrieblichen Aufwendungen im Jahr 2010 mit rd. 623,63 Mio. EUR; für das Vergleichsjahr 2009 waren rd. 599,29 Mio. EUR angegeben. Tatsächlich betrugen sie – gemäß Rechnungsabschluss 2009 – rd. 701,53 Mio. EUR und im Jahr 2010 rd. 742,94 Mio. EUR. Im Wirtschaftsplan 2011 standen für das Vergleichsjahr 2010 wieder nur rd. 623,63 Mio. EUR, obwohl dieser Betrag bereits 2009 überschritten worden war.

[157] Diese Grobschätzung geht von Investitionsmitteln von rd. 60 Mio. EUR bis 70 Mio. EUR p.a. und einem Ausgleichsbetrag zum klinischen Mehraufwand von rd. 30 Mio. EUR bis 40 Mio. EUR p.a. in Bezug auf die Gesamtaufwendungen des AKH (rd. 1.168 Mio. EUR) aus.

[158] Der Wirtschaftsplan bestand gemäß dem Statut aus dem Erfolgsplan, dem lnvestitionsplan, dem Finanzschuldenrückzahlungsplan und dem Finanzierungsplan.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Die Zielvereinbarungen zwischen KAV und AKH gingen zunächst von den vom Gemeinderat genehmigten Ausgaben aus. Diese hielt der KAV teilweise selbst nicht für realistisch. Beispielsweise enthielt die Zielvereinbarung vom 5. Dezember 2007 für das AKH die ausdrückliche Feststellung, dass der Wirtschaftsplan zu geringe Mittel auswies. Es werde „eine Nachdotierung von rd. 50 Mio. EUR geben, wie dies alljährlich geübt worden ist“.[159]

– Beginnend mit dem Wirtschaftsjahr 2009 führte der KAV einen weiteren Planungsprozess ein.[160] Nunmehr waren von den Dienststellen bzw. dem KAV erstellte Planungsgrößen (u.a. Leistungen, Personal, Kosten) Grundlage für die Zielvereinbarungen. Dem Gemeinderat wurde gemäß dem Statut des KAV jedoch weiterhin (nur) der Wirtschaftsplan vorgelegt.

– Während die Planung auf der Grundlage der doppischen Darstellung erfolgte, legte die Stadt Wien die Betriebs– und Investitionskosten–Zuschüsse weiterhin auf kameraler Basis fest.[161]

– Eine mittelfristige Planung gab es zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht. Es lag jedoch ein Entwurf für die Jahre 2013 bis 2017 vor. Dieser Entwurf enthielt Planzahlen auf KAV–Ebene, nicht aber für das AKH.

(3) Die Medizinische Universität Wien schloss ab dem Jahr 2007 jeweils auf drei Jahre ausgerichtete Leistungsvereinbarungen mit dem BMWF ab, denen entsprechende mittelfristige Planungen zugrunde lagen. Wie unter TZ 29 dargestellt, war die Medizinische Universität Wien jedoch der Ansicht, dass wesentliche Annahmen (etwa eine mit der Stadt Wien abgestimmte Leistungsplanung und ein Ersatz der Personalkostensteigerungen durch den Bund) nicht eingetreten waren.

[159] Ansonsten wäre eine Bedeckung der Gehälter nicht möglich. Beim Sachaufwand enthielt der Wirtschaftsplan einen Wert von 328 Mio. EUR für 2008, die Prognose für 2007 lag jedoch bei 350 Mio. EUR. Protokolliert wurde, dass die Generaldirektion die Einhaltung des Wirtschaftsplans betonte, der Direktor der Teilunternehmung AKH einen Sachaufwand von 356 Mio. EUR für 2008 erwarte, jedenfalls aber Bemühungen zur Effizienzsteigerung vereinbart würden.

[160] Der Planungsprozess im KAV wurde im Rahmen der EFQM–Zertifizierung evaluiert und mit Committed to Excellence (1. Stufe EFQM) ausgezeichnet.

[161] Der Wirtschaftsplan wies zwar eine Gliederung wie eine Gewinn– und Verlustrechnung auf, war aber auf Basis von kameralen Daten erstellt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

31.2 Der RH kritisierte, dass es keine gemeinsame oder zumindest abgestimmte Planung der beiden Rechtsträger gab.

Er kritisierte weiters, dass die Stadt Wien in den Wirtschaftsplänen regelmäßig zu niedrige Werte ansetzte und daher die Zielvereinbarungen nicht realistisch waren.

Die parallele Führung kameraler Vorgaben im Wirtschaftsplan und doppischer Vorgaben in den Zielvereinbarungen des KAV mit dem AKH hielt der RH für intransparent. So könnten durch Periodenverschiebungen die kameralen Vorgaben eingehalten werden, die doppischen jedoch nicht.

Der RH begrüßte die geplante Einführung eines mittelfristigen Planungsprozesses im KAV und wertete auch die mittelfristige Planung der Medizinischen Universität Wien grundsätzlich positiv. Er wies jedoch darauf hin, dass es für das AKH zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder seitens des KAV noch seitens der Medizinischen Universität Wien klare Vorgaben für die im AKH einsetzbaren Ressourcen gab.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die Budgetierung, die mittelfristige Planung und das Berichtswesen für die im AKH verwendeten Ressourcen künftig gemeinsam oder zumindest abgestimmt durchzuführen. Weiters wiederholte er auch hinsichtlich dieser Planungsinstrumente seine Empfehlung, die Mittel transparent darzustellen (TZ 22).

31.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass die Empfehlungen des RH bei der Bearbeitung der Themen Planung, Budgetierung und Berichtswesen im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ berücksichtigt würden.*

(2) Das BMWF führte aus, die geforderte gemeinsame Budgetierung und mittelfristige Planung sowie das gemeinsame Berichtswesen wären aufgrund der unterschiedlichen Rechtsträgerschaft und der unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung nicht realisierbar. Auch die empfohlene Darstellung in den Erläuterungen zu den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen sei „daher“ nicht direkt umsetzbar und betreffe im Übrigen nicht die Zuständigkeit des Ressorts des BMWF.

Allerdings unterstütze das BMWF die Bemühungen der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, im Rahmen der abzuschließenden Zusammenarbeitsvereinbarung eine bessere Abstimmung der mittelfristigen Budgetierung (allerdings unter Bedachtnahme auf die Leistungsvereinbarung) zu erzielen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Empfehlung, die Ursachen der hohen Kosten und Möglichkeiten zu deren Reduktion zu prüfen, werde vom BMWF voll unterstützt. Es weise jedoch darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlung ausschließlich durch den Krankenanstaltenträger und nicht durch die Medizinische Universität Wien oder das BMWF durchgeführt werden könne.

31.4 Der RH begrüßte die gemeinsame Bearbeitung seiner Empfehlung durch die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien und die Zustimmung des BMWF zu einer verbesserten Abstimmung der mittelfristigen Planung.

Zur Stellungnahme des BMWF, eine gemeinsame Planung und Berichterstattung seien rechtlich nicht realisierbar, erinnerte er jedoch daran, dass die Aufgabe der Verbesserung der Zusammenarbeit im AKH nicht nur eine korrekte Vollziehung bestehender Vorgaben erfordert, sondern auch eine aktive (Mit)Gestaltung von Zusammenarbeitsformen und gegebenenfalls eine Anpassung der vertraglichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dazu kommt dem BMWF als legistisch für das UG zuständigem und als zustimmungspflichtigem Ressort für einen Zusammenarbeitsvertrag eine besondere Verantwortung zu. Er wies in diesem Zusammenhang auch auf die jährlichen Gesamtkosten des AKH von rd. 2 Mrd. EUR hin und hielt eine etwaige gesonderte Regelung für die Planung und Berichterstattung aufgrund des besonderen Umfangs für angemessen.

Weiters war der RH der Ansicht, dass in den Erläuterungen zu den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen des Bundes durchaus zusätzliche Informationen zur Gesamtfinanzierung des AKH aufgenommen werden können (etwa die Höhe des vom Bund getragenen Aufwands für Universitätspersonal im klinischen Bereich oder der Anteil des Bundes an der Gesamtfinanzierung des AKH).

Gesamteinschätzung

32.1 Das Finanzierungssystem des AKH war intransparent (TZ 22, 23), bot keine Anreize für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung (TZ 24) und führte seit 1981 beinahe kontinuierlich zu Auseinandersetzungen zwischen dem Bund und der Stadt Wien (TZ 25). Das AKH hatte die bei weitem höchsten Kosten je LKF–Punkt (TZ 26). Aufgrund externer Einflüsse auf die Erlössituation und eines steigenden Zuschussbedarfs war es kaum selbstständig zu führen (TZ 27). Sowohl seitens des KAV als auch seitens der Medizinischen Universität Wien waren aufgrund finanzieller Engpässe Konsolidierungsmaßnahmen angekündigt bzw. eingeleitet (TZ 28, 29). Eine gemeinsame oder abgestimmte Planung existierte jedoch nicht (TZ 30, 31).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

32.2 Der RH wiederholte daher seine Empfehlungen:

- Zunächst wäre Transparenz über die eingesetzten Ressourcen zu schaffen,
- auf Basis eines aussagekräftigen Wirtschaftlichkeitsvergleichs sollte eine finanzielle Zielsetzung für die Gesamtkosten entwickelt werden,
- darauf aufbauend wäre der jeweilige Anteil der Rechtsträger an diesen Gesamtkosten zu vereinbaren, wobei nach Auffassung des RH der Fokus dabei nicht auf der aufwendigen und bisher wenig erfolgreichen analytischen Ableitung des klinischen Mehraufwands liegen sollte, sondern auf einer einfachen Regelung, die Ausgaben–, Aufgaben– und Finanzierungsverantwortung zusammenführt und Anreize für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung des AKH bietet,
- schließlich wäre eine gemeinsame oder zumindest abgestimmte Planung einzurichten.

32.3 *Das BMWF führte aus, dass eine Aufteilung der Mittelaufbringung nur nach den Grundsätzen des § 55 KAKuG, also im Rahmen des klinischen Mehraufwands erfolgen könne. Dazu würden aktuelle Bemühungen laufen, gemeinsam mit dem BMF eine Verordnung nach § 56 KAKuG zu erarbeiten. Der Anregung, dafür ein einfaches und kostengünstiges Verfahren zu regeln, werde vom BMWF gerne gefolgt. Auch der Empfehlung, auf eine möglichst hohe Übereinstimmung von Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung zu achten, könne nur beigepflichtet werden. Gerade diese Vorgaben würden bei der Erarbeitung einer Verordnung nach § 56 KAKuG zu berücksichtigen sein.*

Personal

Transparenz über das eingesetzte Personal

Übersicht über die Beschäftigten im AKH

33.1 Im AKH waren im Jahr 2010 rd. 10.000 VBÄ beschäftigt. Die folgende Übersicht zeigt ihre Verteilung nach Berufsgruppe bzw. Beschäftigungsverhältnis.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 17: Beschäftigte im AKH in VBÄ per 31. Dezember 2010

	Stadt Wien		Medizinische Universität Wien		Sonstige			
	Gemeinde-bedienstete	Schüler	Medizinische Universität Wien	Sonder-mittelbe-dienstete	überlassene Arbeits-kräfte	Summe[2]	VKMB	Gesamt
Ärzte	14,27		1.555,64	1,00		1.570,91		1.570,91
Apotheker, Chemiker, Physiker	69,25		115,06	7,15		191,46		191,46
Hebammen	30,05	1,08				31,13		31,13
Gehobener Dienst für Gesundheits– und Krankenpflege	2.673,83	161,42		2,00		2.837,25		2.837,25
Medizinisch–Technisches Dienstpersonal	753,89	26,12	190,81	50,53		1.021,35		1.021,35
Sanitätshilfspersonal, Pflegehelfer	228,58		33,72	33,99		296,29		296,29
Verwaltungs– und Kanzleipersonal	686,06		283,03	154,51	146,46	1.270,06	n.v.[1]	1.270,06
Betriebspersonal	1.054,73		27,70	28,36	202,06	1.312,85	n.v.[1]	1.312,85
Sonstiges	292,26		30,64	2,57	133,31	458,78	n.v.[1]	458,78
Summe[2]	**5.802,92**	**188,62**	**2.236,60**	**280,11**	**481,83**	**8.990,08**	**1.000**	**9.990,08**

1 Die VKMB stellte Mitarbeiter zur Verfügung, die unter Aufsicht der VKMB für die Technische Betriebsführung verantwortlich waren. Eine Zuordnung nach den Kategorien der Kostenrechnung des AKH erfolgte nicht.

2 Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Teilunternehmung AKH

Die AKH–Bediensteten teilten sich auf mehrere Berufsgruppen und Beschäftigungsverhältnisse auf (in Tabelle 17 entsprechend der bereits vereinfachten Systematik der Kostenrechnung der Teilunternehmung AKH waren es neun Berufsgruppen und sechs Arten von Beschäftigungsverhältnissen, die 33 verschiedene Formen von Mitarbeiterverhältnissen bildeten). Die Personalbewirtschaftung des AKH war dementsprechend ausgesprochen komplex. Dies war u.a. auf folgende Umstände zurückzuführen:

– Es waren unterschiedliche Dienstgeber zu koordinieren: die Medizinische Universität Wien, die Stadt Wien sowie verschiedene Arbeitskräfteüberlasser.

– Innerhalb der Rechtsträger waren unterschiedliche Entscheidungsebenen beteiligt (z.B. Magistratsdirektion, Generaldirektion des KAV, Teilunternehmung AKH (siehe TZ 34)).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Dabei waren verschiedene Dienstrechte zu beachten (z.B. Beamten– und Vertragsbediensteten–Dienstrecht sowie der Kollektivvertrag für Arbeitnehmer der Universitäten).[162]

– Da die technische Betriebsführung auf die VKMB mit rd. 1.000 Mitarbeitern ausgelagert war, mussten deren Leistungen über den technischen Betriebsführungsvertrag gesteuert werden.

– Die Beschaffung, Administration und Integration der über Arbeitskräfteüberlassung rekrutierten Mitarbeiter unterlag eigenen Regelungen (Verträgen und Erlässen) (siehe TZ 37).

– Weiters war die Administration und Nachbesetzung der Sondermittelbediensteten zu vollziehen (siehe TZ 39).

33.2 Der RH wies darauf hin, dass im AKH im Jahr 2010 rd. 10.000 Mitarbeiter tätig waren. Es waren verschiedene Berufsgruppen, Dienstgeber und Dienstrechte zu koordinieren. Die Komplexität wurde weiter durch unterschiedliche Zuständigkeiten innerhalb der Rechtsträger, durch Arbeitskräfteüberlassungen und Sonderregelungen erhöht. Diese Rahmenbedingungen führten zu Ineffizienzen, für die der RH im Folgenden Beispiele darstellte (TZ 38 bis 46). Nach Auffassung des RH war eine deutliche Vereinfachung der Personalstruktur im AKH erforderlich.

Dies war in einigen Aspekten durch Maßnahmen innerhalb der jeweiligen Rechtsträger möglich (z.B. hinsichtlich der Arbeitskräfteüberlassung, der Sondermittelbediensteten bzw. der Aufgabenverteilung innerhalb der Rechtsträger). Eine wirklich umfassende Vereinfachung würde nach Ansicht des RH jedoch eine gemeinsame Betriebsführung erfordern.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, eine deutliche Vereinfachung der Personalstruktur im AKH umzusetzen.

33.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien teilte mit, die Umsetzung der Empfehlung des RH sei in Arbeit. Der RH habe richtigerweise auf das Erfordernis einer gemeinsamen Betriebsführung hingewiesen, die Medizinische Universität Wien bedauere jedoch, dass der RH keine grundlegende Empfehlung dazu ausgesprochen habe.*

[162] Rund 30 % der Dienstnehmer der Stadt Wien waren Beamte, rd. 70 % Vertragsbedienstete. Bei der Medizinischen Universität Wien unterlagen rund zwei Drittel der Mitarbeiter dem Kollektivvertrag für Arbeitnehmer der Universitäten, rd. 25 % waren Beamte, rd. 10 % Vertragsbedienstete.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien teilten mit, die Sondermittelbediensteten würden in Abstimmung zwischen der Teilunternehmung AKH und der Medizinischen Universität Wien schrittweise auf Dienstposten der Stadt Wien übernommen, wenn sie Aufgaben der Krankenbehandlung erfüllten, und auf Dienstposten der Medizinischen Universität Wien, wenn sie in der Forschung und Lehre beschäftigt werden sollen.

(3) Auch die Stadt Wien teilte mit, die Empfehlungen des RH würden umgesetzt. Die Stadt Wien führte weiters aus, dass bereits im Jahr 2012 die „Strategie zur Reduktion des Ressourceneinsatzes mittels Arbeitskräfteüberlassung im AKH Wien" erarbeitet worden sei, die nun schrittweise zur Umsetzung gelange. Basis dafür sei ein Dokument aus dem Oktober 2012.

(4) Das BMWF führte aus, die Empfehlung der Herstellung wechselseitiger Transparenz über das im AKH beschäftigte Personal im Wege einer gemeinsamen Datenbasis und einvernehmlichen Ermittlung des Einsatzgebiets des nichtmedizinischen Personals werde vom BMWF grundsätzlich unterstützt.

Verteilung der Zuständigkeiten bei Bund bzw. Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien

34.1 (1) Die Teilunternehmung AKH war in die Verwaltungsorganisation der Stadt Wien eingebunden.

- Der Gemeinderat war u.a. für die Zuerkennung des Budgets und die Festsetzung des Dienstpostenplans zuständig.

- Dem Magistratsdirektor oblag grundsätzlich die gesamte Leitung des inneren Dienstes. Er delegierte mit Erlässen vom September 2001, vom März 2005 und vom März 2010 jeweils bestimmte Angelegenheiten an den KAV, z.B. die Entscheidung über die Besetzung bestimmter höherwertiger Dienstposten,[163] bestimmte Versetzungen und Änderungen des Dienstpostenplans in einem bestimmten Ausmaß.[164]

[163] Hinsichtlich rechtskundiger Bediensteter, Kanzlei– und Fachverwaltungsdienstbediensteter wurden die Personalauswahl und Eignungsfeststellungen weiterhin vom Geschäftsbereich Personal und Revision in der Magistratsdirektion wahrgenommen.

[164] siehe dazu auch den Bericht des Kontrollamts der Stadt Wien KA–K–21/06 Tätigkeitsbericht 2007

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Der Generaldirektor des KAV hatte eine Richtlinienkompetenz, konnte Weisungen erteilen und Geschäftsfälle an sich ziehen.

– Die Teilunternehmung AKH selbst konnte z.B. Personalumschichtungen zwischen den Fachbereichen vornehmen (z.B. zwischen Kanzlei und Pflegehilfsdiensten), Nebenbeschäftigungen genehmigen und Dienstposten bestimmter Bewertungen umwandeln.

Innerhalb der Teilunternehmung AKH waren die Personalbefugnisse zwischen der Direktion der Teilunternehmung und den Direktoren der kollegialen Führung aufgeteilt.[165] Im Rahmen eines Projekts der Teilunternehmung AKH stellte ein externes Beratungsunternehmen im Jahr 2012 fest, dass die Arbeitsabläufe und die Abstimmung zwischen den Direktionen aufwändig, die Kommunikation verbesserungswürdig und die Prozesse uneinheitlich, fehleranfällig und teilweise ineffizient waren. Es sollten daher eine Reorganisation der Bereiche und die Zuordnung von klaren Verantwortungen erfolgen.

Die komplexe Zuständigkeitsverteilung führte zu Verzögerungen bei wichtigen Entscheidungen.

– So waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in der Teilunternehmung AKH 25 % der Abteilungsleitungen in der Direktion der Teilunternehmung und der kollegialen Führung bereits zwischen einem und vier Jahren unbesetzt bzw. interimistisch besetzt. Dies betraf wesentliche Abteilungen wie bspw. die Personalabteilung, die Wirtschaftsabteilung und die Technische Direktion.

– Als Führungsprobleme im Bereich der Hebammen im AKH auftraten und mehrere Stellenausschreibungen für eine Stationshebamme erfolglos blieben, strebte die Teilunternehmung AKH die Aufwertung eines Stationshebammenpostens in einen Dienstposten für eine Oberhebamme an. Die Genehmigung durch die vorgesetzten Dienstbehörden und die Umsetzung dauerten letztlich rund ein Jahr.[166]

(2) Die Medizinische Universität Wien war seit Erlangung der Vollrechtsfähigkeit im Jahr 2004 in Personalangelegenheiten weitgehend selbstständig; Zuständigkeiten des Bundes bestanden jedoch weiterhin hinsichtlich der Budgetzuteilung und beim Dienstrecht der Beamten

[165] Die Abteilung Personal war bei der Direktion der Teilunternehmung angesiedelt. Zusätzlich nahmen einzelne Fachbereiche, wie die Pflegedirektion und die Abteilung für medizinische, therapeutische und diagnostische Gesundheitsberufe, in der ärztlichen Direktion Personalagenden wahr.

[166] Siehe dazu ausführlich den Bericht des Kontrollamts der Stadt Wien KA–K–10/10 vom Jänner 2012.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

und Vertragsbediensteten (z.B. bei Vergütung und Dienstzeit). In Disziplinarangelegenheiten entschied die Medizinische Universität Wien über Disziplinaranzeigen, weitere Schritte lagen jedoch bei einer Disziplinarkommission beim BMWF. Die Vergütung der Kollektivvertragsmitarbeiter wurde in Tarifverhandlungen festgelegt, die auf Dienstgeberseite der Dachverband der Universitäten führte.

Aufgrund der dienstrechtlichen Vorgaben waren der Dispositionsfreiheit der Klinikleiter teilweise enge Grenzen gesetzt. Zum Beispiel wies ein Klinikleiter in seiner Personaleinsatzplanung einem Arzt weniger Journaldienste zu und setzte ihn verstärkt in der konservativen (statt der chirurgischen) Patientenversorgung ein. Der Arzt erwirkte einen Feststellungsbescheid des Amtes der Medizinischen Universität Wien, wonach er hinsichtlich der Anzahl der Journaldienste und seiner inhaltlichen Verwendung einzusetzen wäre wie zuvor. Andernfalls läge eine unzulässige Verwendungsänderung vor.

34.2 Der RH stellte fest, dass der KAV als Unternehmung zwar mehr Kompetenzen als andere Dienststellen der Stadt Wien hatte, aber mit einem privatwirtschaftlich geführten Unternehmen kaum vergleichbar war, da er hinsichtlich der Zahl der Dienstposten und ihrer Bewertung und Vergütung an die Vorgaben der Stadt gebunden war. Die Teilunternehmung AKH hatte noch weniger Möglichkeiten der selbstständigen Personalbewirtschaftung. Ihre Aufteilung der Personalagenden innerhalb der Teilunternehmung war ineffizient.

Die Medizinische Universität Wien hatte insbesondere bei Angestellten größere Selbstständigkeit in der Personalbewirtschaftung. Dennoch war auch sie in wesentlichen Elementen, insbesondere als Dienstbehörde für Beamte, in die Verwaltungsstruktur des Bundes eingebunden und in ihren Entscheidungen eingeschränkt.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, auch innerhalb der Rechtsträger die Zuständigkeiten zur Personalbewirtschaftung stärker zusammenzuführen.

Er empfahl der Stadt Wien weiters, aufbauend auf bestehende Vorarbeiten eine Neuorganisation der Personalagenden innerhalb der Teilunternehmung AKH vorzunehmen.

34.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien wies darauf hin, dass die Zahl der Beamten derzeit noch rd. 35 % der aus dem Globalbudget finanzierten Mitarbeiter ausmache, aber in den nächsten Jahren rasch abnehmen werde. Die Personalzuständigkeiten würden auf Seiten der Medi-*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zinischen Universität Wien daher künftig ausschließlich bei dieser liegen.

Im Übrigen hob sie hervor, dass wesentliche Aspekte des Personalwesens nur unzureichend mit einem Zusammenarbeitsvertrag erfasst werden könnten und verwies auf ihre Ansicht, dass eine Betriebsführungsgesellschaft notwendig wäre.

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass die Neuorganisation der Personalagenden innerhalb der Teilunternehmung AKH ein Konzept erfordere, das von der neu besetzten Leitung der Personalabteilung zu erarbeiten sei. Diesbezüglich werde ein entsprechender Auftrag erteilt werden. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei daher in Planung.

(3) Das BMWF kritisierte, dass der RH bei seiner Darstellung die geltenden dienst– und arbeitsrechtlichen Grundlagen, die an sämtlichen Universitäten gelten würden, nicht ausreichend in Betracht ziehe. Die vom RH empfohlene weitere Zusammenführung der Zuständigkeiten zur Personalbewirtschaftung stoße an die vom Beamtendienstrecht vorgegebenen Grenzen. Allfällige Änderungen seien nur durch Änderungen des entsprechenden Rechtsbestands, nicht aber im Bereich eines einzelnen Ressorts oder einer einzelnen Universität möglich.

34.4 Der RH erinnerte zur Stellungnahme des BMWF erneut daran, dass die Aufgabe der Verbesserung der Zusammenarbeit im AKH nicht nur die Vollziehung bestehender Vorgaben erfordert, sondern auch eine aktive (Mit)Gestaltung und gegebenenfalls eine Anpassung der vertraglichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen. Gerade dazu kommt dem BMWF als legistisch für das UG zuständigem und als zustimmungspflichtigem Ressort für einen Zusammenarbeitsvertrag eine besondere Verantwortung zu.

Der RH wies in diesem Zusammenhang auch auf die jährlichen Gesamtkosten des AKH von rd. 2 Mrd. EUR hin und hielt eine etwaige gesonderte Regelung für das AKH bzw. die Universitätskliniken angesichts dieses Umfangs für durchaus angemessen.

Datengrundlagen

35.1 (1) Eine gemeinsame Personalbewirtschaftung zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien fand nicht statt. Somit waren die Träger auf gegenseitige Meldungen angewiesen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Medizinische Universität Wien meldete dem AKH bis inklusive 2009 für die Erstellung der Kostenrechnung das am AKH tätige medizinische und nichtmedizinische Personal und dessen Kosten. Ab dem Jahr 2010 änderte sie ihre Vorgangsweise und gab nur mehr die Zahl der Ärzte und deren Kosten bekannt. Sie begründete dies damit, dass die rd. 680 VBÄ nichtmedizinisches Personal (bzw. rd. 36 Mio. EUR Personalkosten) eigentlich nicht für die Krankenversorgung, sondern im Rahmen der Lehre und Forschung eingesetzt wären.

Die Teilunternehmung AKH führte dennoch in den Kostenrechnungen 2010 und 2011 auch dieses Personal an,[167] da sie der Ansicht war, dass durchaus im entsprechenden Umfang Tätigkeiten für die Krankenbehandlung vorlagen. Sie informierte im Jahr 2010 das BMG als Empfänger der Meldungen nach der Kostenrechnungsverordnung über ihr Vorgehen. Das BMG nahm das Vorgehen des AKH zur Kenntnis und begann Erhebungen bei allen Universitätskliniken über die Integration des Universitätspersonals in der Kostenrechnung der Krankenanstalten. Im Sommer 2012 lag noch keine endgültige Aussage des BMG vor, wie dabei vorzugehen war.

Für einzelne Berufsgruppen (z.B. medizinisch–technische Berufe) lagen detaillierte Aufzeichnungen vor, anhand derer eine Objektivierung der tatsächlichen Einsatzbereiche erfolgen könnte. Im Übrigen waren Stellenbeschreibungen verfügbar.

(2) Für den Betrieb des AKH war eine aktuelle Personalliste erforderlich, z.B. um die telefonische Erreichbarkeit sicherzustellen oder Mitarbeiterausweise für den Zutritt zum AKH zu erstellen.

Die Medizinische Universität Wien meldete entsprechende Daten schriftlich. Bereits 2009 ersuchte der ärztliche Direktor um elektronische Übermittlung, um eine Doppelerfassung bzw. erneute Dateneingabe bei der Teilunternehmung AKH zu vermeiden. Die Medizinische Universität Wien lehnte dies mit dem Hinweis ab, dass ein elektronischer Datenaustausch einer Regelung im Rahmen eines umfassenden Zusammenarbeitsvertrags bedürfe.

Hinsichtlich der Mitarbeiterausweise gelang am 30. Dezember 2010 für ein Jahr befristet eine Einigung auf elektronische Übermittlung bestimmter Daten (bspw. akademischer Grad und Organisationseinheit). Die elektronische Übermittlung der Telefonnummer und E–Mail–Adresse lehnte die Datenschutzkommission der Medizinischen Universität Wien ab. Im Mai 2012 ersuchte der ärztliche Direktor des AKH

[167] Sie ging dabei von den Meldungen der Medizinischen Universität Wien des Jahres 2009 aus und führte eine Inflationsanpassung durch.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den Rektor der Medizinischen Universität Wien erneut um Unterstützung bei der Herbeiführung einer elektronischen Datenüberleitung.

35.2 Nach Ansicht des RH war es zur Führung des AKH für alle dabei beteiligten Rechtsträger unerlässlich, zu wissen, wer mit welchen Aufgaben im AKH tätig war. Abgesehen von operativen Aufgaben, wie z.B. der Erstellung eines aktuellen Telefonverzeichnisses, war auch eine Personalbedarfsplanung anders nicht möglich (siehe TZ 47 f.). Es war für den RH nicht nachvollziehbar, dass die Rechtsträger trotz des gesetzlichen Auftrags zur Zusammenarbeit (TZ 4 bis 7) keine Möglichkeit fanden, diese fundamentalen Daten auf pragmatische Weise auszutauschen.

Der RH empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, wechselseitige Transparenz über das im AKH beschäftigte Personal herzustellen. Dazu wären das Einsatzgebiet des nichtmedizinischen Personals der Medizinischen Universität Wien (rd. 680 VBÄ) und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Personalbedarf des AKH einvernehmlich zu ermitteln.

35.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ sei eine gesonderte Personalbedarfserhebung von der Teilunternehmung AKH und der Medizinischen Universität Wien definiert und freigegeben worden. Diese erfolge gemeinsam mit einem externen Partner.*

(2) Die Medizinische Universität Wien vertrat die Ansicht, die geforderte Transparenz könne durch elektronische Datenüberleitung aufgrund von Datenschutzproblemen nur durch eine gemeinsame Betriebsführung erreicht werden.

(3) Die Stadt Wien befürwortete eine erhöhte Transparenz durch wechselseitige elektronische Datenüberleitung.

(4) Das BMWF führte aus, dass die Ermittlung des Einsatzgebiets des nichtmedizinischen Personals der Medizinischen Universität Wien am AKH nur Gegenstand bzw. Ergebnis eines Verhandlungsprozesses zwischen beteiligten Rechtsträgern sein könne. Dabei werde zu berücksichtigen sein, dass ein Anteil des Personals der Medizinischen Universität Wien ausschließlich für Forschungszwecke eingesetzt werde. Die Kritik des RH an der bestehenden, unbefriedigenden Lage berücksichtige nicht die Tatsache unterschiedlicher dienst– bzw. arbeitsrechtlicher Grundlagen. Die Nennung des BMWF als direkter Adressat der Empfehlung sei nicht nachvollziehbar.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

35.4 Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Verschiebungen im Personalstand

36.1 (1) Am 14. März 2011 übermittelte die Medizinische Universität Wien an den Bürgermeister der Stadt Wien ein Schreiben, in dem sie einen Mangel an Pflegepersonal kritisierte. Demgegenüber hätte sie in den letzten sechs Jahren den Ärztestand um 180 Dienstposten (12 %) erhöht. Trotzdem seien die Ärzte im AKH an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit.

Am 13. April 2011 erwiderte die Stadträtin für Gesundheit und Soziales, dass nach ihren Informationen der ärztliche Personalstand zunächst reduziert worden war. Nach einer zwischenzeitigen Erhöhung wolle die Medizinische Universität Wien nunmehr einseitig den Personalstand um 180 Dienstposten reduzieren. Dies sei keinesfalls zu akzeptieren, Einsparungen beim Pflegepersonal würden nicht stattfinden.

Der RH erhob daher die Entwicklung der Anzahl der Ärzte und des Pflegepersonals in den Jahren 2004 bis 2011.

(2) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der im Jahresschnitt im AKH eingesetzten Ärzte in VBÄ nach den Meldungen der Medizinischen Universität Wien für die Kostenrechnung der Teilunternehmung AKH.

Tabelle 18: Entwicklung der im AKH tätigen Ärzte 2004 bis 2011 in VBÄ

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in VBÄ							
	1.564	1.431	1.426	1.436	1.452	1.438	1.556	1.569
	in %							
Veränderung		– 9	0	1	1	– 1	8	1

Quellen: Teilunternehmung AKH; Medizinische Universität Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die dabei auffallenden Veränderungen erläuterte die Medizinische Universität Wien wie folgt:

- Im Jahr 2005 musste die Medizinische Universität Wien befristet gewährte Dienstposten abbauen. Der Bund hatte im Jahr 2000 Dienstposten geschaffen, um das Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz umsetzen zu können. Diese Dienstposten waren jedoch bis 2005 befristet, da bis dahin der vermehrte Personalbedarf durch Effizienzsteigerungen aufgrund einer besseren Zusammenarbeit mit der Stadt Wien ausgeglichen werden sollte.

- In der Folge erhöhte die Medizinische Universität Wien die Anzahl der aus dem Globalbudget finanzierten Ärztestellen um rd. 70.

- Im Jahr 2010 berücksichtigte die Medizinische Universität Wien erstmals auch aus Drittmitteln finanzierte Ärzte als versorgungsrelevant, wenn sie Journaldienste leisteten. Für frühere Jahre erfolgte keine Nachmeldung. Der starke Anstieg der Meldung im Jahr 2010 war daher vor allem durch eine geänderte Berechnungsweise bedingt.

- Im Übrigen sei es aufgrund der unterschiedlichen Gruppen der Bediensteten, aufgrund unterschiedlicher Vorgaben für die Erfassung und aufgrund von Wechseln in der IT–Unterstützung sehr schwierig, die Entwicklung der im AKH tatsächlich eingesetzten Ärzte exakt nachzuvollziehen.

Im Zuge der Sparmaßnahmen der Medizinischen Universität Wien sollten laut deren Finanzplanung 2011 bis 2013 wieder Dienstposten eingespart werden (TZ 29).

(3) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der VBÄ der im AKH eingesetzten Pflegekräfte im Jahresschnitt:[168]

[168] Es sind nur die Mitarbeiter im Bereich der Pflegedirektion ausgewiesen. Darin nicht enthalten waren Personen, die zwar in der Kostenrechnungsklassifikation der Pflege zugewiesen, aber organisatorisch nicht der Pflegedirektion zugeordnet waren (z.B. Kardiotechniker, die der Abteilung für medizinische, therapeutische und diagnostische Gesundheitsberufe in der ärztlichen Direktion unterstanden).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 19: Entwicklung des Pflegepersonals 2004 bis 2011 in VBÄ								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in VBÄ							
	2.622	2.651	2.667	2.683	2.701	2.778	2.676	2.693
	in %							
Veränderung		1	1	1	1	3	– 4	1

Quelle: Teilunternehmung AKH

Auch dazu waren Besonderheiten anzumerken:

- Die Teilunternehmung AKH stellte ab 1. Jänner 2010 die Erfassung von Personen mit Beschäftigungsverbot wegen Mutterschutz um. Dadurch wies das AKH im Jahr 2010 um 78,5 VBÄ weniger Pflegekräfte aus.

- Im Laufe des Jahres 2009 beschäftigte die Teilunternehmung AKH bis zu rd. 90 Pflegemitarbeiter über dem Dienstpostenplan: Sie besetzte neben dem genehmigten Überstand von 42 Dienstposten auch Stellen nach, wenn Mitarbeiter aufgrund von Langzeitkrankenstand kein Gehalt mehr von der Stadt Wien erhielten. Ab dem Jahr 2010 erfolgte dies nicht mehr.

- In den Jahren 2010 und 2011 konnten mangels geeigneter Bewerber nicht alle Dienstposten sofort besetzt werden.

Eine Information zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien über die zur Interpretation der Daten nötigen Besonderheiten erfolgte nicht.

36.2 Der RH stellte fest, dass aufgrund von Änderungen in der Auswertungslogik bzw. mangelnden Zusatzinformationen (z.B. hinsichtlich der Berücksichtigung von Beschäftigungsverboten, hinsichtlich Drittmittelärzten und Langzeitkrankenständen) die gemeldeten Daten für den jeweils anderen Rechtsträger wenig aussagekräftig waren.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, eine gemeinsame Datenbasis zur Personalverwaltung zu erstellen und die Grundlagen der Berechnung und Darstellung (personalbezogene Kennzahlen) detailliert abzustimmen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

36.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, dass am 11. März 2013 mit dem AKH vereinbart worden sei, eine intensivere Zusammenarbeit im Bereich Personalverwaltung zwischen den beiden Personalverwaltungen aufzunehmen. Der Informationsaustausch werde um gemeinsam zu vereinbarende Personalkennzahlen erweitert werden.*

(2) Die Stadt Wien merkte weiters an, die Leiterin der Personalabteilung der Teilunternehmung AKH sei bereits beauftragt worden, ein Konzept zur Einführung eines Personalcontrollings zu erarbeiten.

(3) Das BMWF führte aus, dass die empfohlene Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis und die Abstimmung personalbezogener Kennzahlen integrierender Bestandteil des abzuschließenden Zusammenarbeitsvertrags sein könne. Die Nennung des BMWF als direkter Adressat der Empfehlung sei nicht nachvollziehbar, vielmehr sei ein Verhandlungsprozess zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien erforderlich.

36.4 Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Arbeitskräfteüberlassung

37.1 (1) Das AKH setzte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Sommer 2012 Mitarbeiter im Umfang von rd. 830 VBÄ im Wege der Arbeitskräfteüberlassung ein.[169] Es nutzte vier Vertragspartner, wobei teilweise jeweils bis zu drei Verträge gleichzeitig galten. Die Mitarbeiter waren sehr unterschiedlich eingesetzt, insbesondere in den Bereichen Reinigung, hauswirtschaftliche Tätigkeiten im Pflegebereich, Transportdienste, Verwaltung, Kanzlei und IT.

(2) Über die Erhöhung der Zahl der überlassenen Arbeitskräfte und das dazugehörige Vergabeverfahren hatte das Kontrollamt der Stadt Wien bereits vor der Gebarungsüberprüfung des RH einen Bericht veröffentlicht. Es hatte insbesondere festgestellt, dass die Steuerungsfunktion des Dienstpostenplans durch die hohe Anzahl überlassener Arbeitskräfte abgeschwächt worden war.

[169] Nicht miteinbezogen wurden die Mitarbeiter der VKMB, die auf Basis des Technischen Betriebsführungsvertrags vom 6. Dezember 1991 im AKH tätig waren, sowie Sondermittelbedienstete.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Ab Februar 2012 konnten ausscheidende überlassene Mitarbeiter aufgrund eines Erlasses der Magistratsdirektion nur nach Genehmigung des Magistrats der Stadt Wien im Wege der Generaldirektion des KAV ersetzt werden. Die Fluktuation der betroffenen Personen war jedoch sehr hoch (z.B. wechselten von 481 überlassenen Arbeitskräften im Bereich Betriebspersonal im Jahr 2011 rd. 224 bzw. 47 %). Im Juli 2012 waren nach Auskunft der Personalabteilung der Teilunternehmung AKH 50 Anträge auf Nachbesetzungen offen. Die entsprechenden Verzögerungen bei der Nachbesetzung verursachten im AKH operative Schwierigkeiten (siehe TZ 13). Ab September 2012 waren Ersatzabrufe aus der Arbeitskräfteüberlassung auf Basis eines Erlasses der Magistratsdirektion wieder ohne vorherige Genehmigung durch diese möglich.

(4) Im Juni 2012 legte das AKH ein Konzept zur Reduktion der überlassenen Arbeitskräfte vor. Demnach sollten rd. 100 VBÄ ins Eigenpersonal auf neu zu schaffende Dienstposten übernommen werden (insbesondere in für den Betrieb wesentlichen IT–Bereichen). Die Aufgaben von bis zu 450 VBÄ wären als externe Dienstleistung zu vergeben. Somit würden rd. 300 VBÄ in der Arbeitskräfteüberlassung verbleiben.

37.2 Der RH stellte zunächst fest, dass der Einsatz überlassener Arbeitskräfte die Komplexität der Personalbewirtschaftung im AKH weiter erhöhte. Er unterstrich die Wertung des Kontrollamts der Stadt Wien, dass die Deckelung des Dienstpostenplans durch die Nutzung von Arbeitskräfteüberlassung teilweise aufgeweicht worden war. Weiters führte der Ausweis des Aufwands der überlassenen Arbeitskräfte im Sachaufwand zu geringerer Transparenz hinsichtlich der Entwicklung des Personalaufwands im Vergleich der Jahre und im Vergleich zu anderen Einrichtungen.[170]

Die Bindung aller Nachbesetzungen überlassener Arbeitskräfte an Einzelfallgenehmigungen der Magistratsdirektion hatte sich für eine effiziente Betriebsführung des AKH als ungeeignet erwiesen. Der RH begrüßte grundsätzlich die Strategie, die Zahl der überlassenen Arbeitskräfte wieder zu reduzieren. Die Umsetzung durch Vergabe von Dienstleistungsverträgen bzw. Schaffung eigener Dienstposten war jedoch noch offen.

[170] Der RH hatte in seinem Bericht „Kosten der medizinischen Versorgung im Strafvollzug“ (Reihe Bund 2012/3, TZ 36) kritisiert, dass der Ausweis von dauerhaft beschäftigtem Personal als Sachaufwand dem im Bundeshaushaltsgesetz niedergelegten Grundsatz der Budgetwahrheit widersprach.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl der Stadt Wien, die geplante Reduktion der Zahl der überlassenen Arbeitskräfte konsequent umzusetzen und in die Gesamtpersonalplanung (TZ 47 bis 49) einzubetten.

37.3 *Die Stadt Wien führte aus, dass bereits im Jahr 2012 die „Strategie zur Reduktion des Ressourceneinsatzes mittels Arbeitskräfteüberlassung im AKH Wien" erarbeitet worden sei, die nun schrittweise zur Umsetzung gelange. Basis dafür sei ein Dokument aus dem Oktober 2012. Die Empfehlung des RH werde somit umgesetzt.*

Beispiele für Probleme der Zusammenarbeit

Zusammenarbeit Pflegedienst und Ärzte

38.1 (1) Das Gesundheits– und Krankenpflegegesetz (**GuKG**) regelte in § 15, welche diagnostischen und therapeutischen Maßnahmen nach ärztlicher Anordnung[171] unter welchen Voraussetzungen durch Pflegepersonal ausgeführt werden durften.[172]

(2) Im Jänner 2008 gab die Generaldirektion des KAV die Rahmenleitlinie „Medizin und Pflege"[173] vor. Demnach waren Vitalzeichenkontrollen (Atmung, Puls etc.), kapilläre Blutabnahmen, subkutane Injektionen, Spülen von peripheren Venenzugängen, Aufhängen und Wechseln von Infusionslösungen ohne Arzneimittelzusatz, Setzen von Dauerkathetern und Absaugen der oberen Atemwege grundsätzlich an den gehobenen Pflegedienst zu delegieren. Die Leitlinie war für die Ärzte im AKH nicht verbindlich, da diese dienstrechtlich der Medizinischen Universität Wien unterstanden.

[171] § 49 Abs. 3 Ärztegesetz: Der Arzt kann im Einzelfall an Angehörige anderer Gesundheitsberufe oder an in Ausbildung zu einem Gesundheitsberuf stehende Personen ärztliche Tätigkeiten übertragen, sofern diese vom Tätigkeitsbereich des entsprechenden Gesundheitsberufs umfasst sind. Er trägt die Verantwortung für die Anordnung.

[172] Dieser „mitverantwortliche Tätigkeitsbereich" umfasste z.B. die Verabreichung von Arzneimitteln, Blutentnahmen und Infusionen. Auch weitere ärztliche Tätigkeiten waren delegierbar, sofern sie vom Berufsbild des diplomierten Pflegepersonals umfasst waren, einen vergleichbaren Schwierigkeitsgrad aufwiesen und die entsprechende Ausbildung sichergestellt war. Dabei trug der anordnende Arzt die Verantwortung für die Anordnung und der Angehörige des gehobenen Dienstes für Gesundheits– und Krankenpflege die Verantwortung für die Durchführung der angeordneten Tätigkeit.

[173] KAV–GED/2007. Diese basierte auf Ergebnissen des „Arbeitspakets 7" des Projekts „Verbesserung der Ausbildungsqualität der Turnusärzte" und verfolgte die Zielsetzung, die Qualität der medizinischen und pflegerischen Leistungen und die Formen der Zusammenarbeit der Berufsgruppen weiterzuentwickeln und festzulegen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Von April bis September 2008 erhob das AKH, dass das Pflegepersonal bereits rd. 50 % der in der Rahmenleitlinie genannten Tätigkeiten durchführte.[174] Das AKH vertrat die Ansicht, dass die Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Pflege ohne Entlastung oder zusätzliche Pflegeposten nicht möglich wäre.

Beginnend mit September 2009 startete es für sechs Monate auf neun Pilotstationen[175] ein Projekt, bei dem das Pflegepersonal durch Etablierung von „Stationssekretärinnen" von administrativen Tätigkeiten entlastet werden und dafür den mitverantwortlichen Tätigkeitsbereich übernehmen sollte. Im Februar 2010 berechnete das AKH für eine hausweite Implementierung einen Bedarf von 74,5 Dienstposten, die es mit überlassenen Arbeitskräften abdecken wollte. Aus budgetären Gründen wurden im Jahr 2010 die Stationssekretärinnen nur auf den Pilotstationen beibehalten. Auch für die Jahre 2011 und 2012 standen keine Mittel für eine hausweite Implementierung zur Verfügung.

In den Budgetgesprächen für das Jahr 2011 wies der KAV darauf hin, dass die Übernahme des mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs in der Personalbedarfsplanung für das Pflegepersonal[176] enthalten sei. Die Pflegedirektion des AKH bestätigte das. Das Pflegepersonal sei aber durch administrative und hauswirtschaftliche Tätigkeiten überfrachtet.[177]

Im Dezember 2011 führte das AKH eine weitere Ist–Stand–Erhebung des mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs durch. Daraus ging hervor, dass die Pflege die Tätigkeiten des mitverantwortlichen Bereichs klinikweise in unterschiedlichem Ausmaß übernahm. Gesamt gesehen übernahm die Pflege rd. 38 %, die Ärzte übernahmen rd. 29 %, der Rest war nicht eindeutig zuordenbar.[178]

Ende Jänner 2012 übergaben Assistenzarzt–Vertreter dem ärztlichen Direktor des AKH einen Entwurf für einen Erlass über die vermehrte Delegation des mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs sowie einen Vorschlag für die stufenweise praktische Umsetzung. Im März 2012 teilte die Rechtsabteilung des AKH der Pflegedirektion nach Anfrage

[174] z.B. rd. 10 % der Magensonden, aber rd. 90 % der Vitalzeichenkontrollen

[175] auf der Universitätsklinik für Unfallchirurgie und der Universitätsklinik für Innere Medizin I

[176] PPR, Methode zur Berechnung des Personalbedarfs im Pflegebereich (siehe auch TZ 49)

[177] Eine KAV–weite Messung im Jahr 2007 hätte gezeigt, dass für die Übernahme des mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs rd. 40 zusätzliche Dienstposten notwendig wären. Weiters verwies die Pflegedirektion auf die positiven Erfahrungen aus dem Projekt Stationssekretärinnen.

[178] In vielen Fällen war die Delegation von der Tageszeit, der konkreten Arbeitsbelastung oder dem Zustand des Patienten abhängig.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mit, dass eine Umsetzung der Rahmenleitlinie per Erlass nur möglich wäre, wenn die Übernahme der Tätigkeiten seitens der Pflege garantiert werden könnte.

Daraufhin teilte die Pflegedirektorin der Teilunternehmung AKH den Mitarbeitern schriftlich mit, dass die Entscheidung hinsichtlich der Übernahme von Tätigkeiten des mitverantwortlichen Bereichs den jeweiligen Mitarbeitern abhängig von den Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie den zur Verfügung stehenden Zeitressourcen obliege. Das Schreiben stelle keine Anordnung der verpflichtenden Durchführung dar, sondern diene zur Klarstellung der rechtlichen und ressourcenbezogenen Situation.

(4) Die Personalkosten der Ärzte im AKH waren im Durchschnitt rund doppelt so hoch wie jene des Pflegepersonals.

(5) Laut Auswertungen der Pflegedirektion lag der Anteil der Pflegehilfen am Pflegepersonal im Jahr 2010 bei rd. 5 % und im Jahr 2012 bei rd. 7 %. An der Universitätsklinik Innsbruck lagen die Zielwerte zwischen 20 % und 30 %.

38.2 Der RH merkte zunächst an, dass ein wirtschaftlicher Betrieb des AKH erforderte, dass die Berufsgruppen jene Tätigkeiten ausübten, die ihrem Qualifikationsprofil am besten entsprachen. Abgesehen von den akademischen Aufgaben der Ärzte wäre es schon aufgrund ihrer höheren Personalkosten wirtschaftlich, Tätigkeiten entsprechend der Rahmenleitlinie „Medizin und Pflege“ an das Pflegepersonal zu delegieren. Auch im Pflegebereich war der niedrige Anteil des Pflegehilfspersonals auffällig.

Der RH kritisierte, dass 2012 im Vergleich zum Jahr 2008 diesbezüglich keine wesentliche Verbesserung eingetreten war. Hinsichtlich der unterschiedlichen Einschätzungen der für einen optimierten Skill–Mix erforderlichen personellen Veränderungen (insbesondere die Frage eines zusätzlichen Bedarfs nach Pflegekräften) verwies der RH auf die grundlegenden Probleme des AKH bei der Personalbedarfsplanung (TZ 47 f.).

Der RH führte die Schwierigkeiten bei der Umsetzung auch darauf zurück, dass gegebenenfalls nötiges zusätzliches Pflegepersonal von der Stadt Wien zu bezahlen wäre, eine Entlastung der Ärzte jedoch der Medizinischen Universität Wien zugute käme. Für eine Umsetzung der ökonomisch gebotenen Maßnahmen war daher eine Gesamtbetrachtung nötig.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, eine trägerübergreifend optimierte Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen festzulegen.

38.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, dass zur Zusammenarbeit zwischen Pflegediensten und Ärzten vonseiten der Medizinischen Universität Wien kein Beitrag geleistet werden könne. Die Übertragung geeigneter Tätigkeiten von Ärzten an Pflegepersonal sei sinnvoll, da Pflegepersonal letztlich das günstigere Personal darstelle.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass bereits an einem Konzept zur Umsetzung des § 15 GuKG gemeinsam mit der Medizinischen Universität Wien gearbeitet werde. Dieses setze jedoch voraus, dass die ökonomische Betrachtung der Maßnahmen trägerübergreifend erfolge.

Die Betrachtung des ökonomischen Gesamtnutzens werde nur möglich sein, wenn zukünftig die Finanzierung des klinischen Mehraufwands dahingehend angepasst werde, dass trägerübergreifende Maßnahmen einen Vorteil für beide Partner bringen müssten. Grundvoraussetzung für eine optimale Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen sei ein trägerübergreifendes und gemeinsam bewirtschaftetes Personalbudget im klinischen Bereich.

(3) Das BMWF war der Ansicht, die Umsetzung dieser Empfehlung falle in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Krankenanstaltenträgers. Ursache für die mangelnde Umsetzung der Maßnahme sei, dass die Stadt Wien kein zusätzliches Pflegepersonal zur Verfügung gestellt habe. Weder die Medizinische Universität Wien noch das BWMF könnten zur Umsetzung dieser Maßnahme beitragen. Die Thematik sei aber Teil des Projekts zur Gestaltung der „Universitätsmedizin Wien 2020".

38.4 Der RH begrüßte, dass die Umsetzung seiner Empfehlung im Rahmen des gemeinsamen Projekts bearbeitet wird. Er hielt aber die Einstellung der Medizinischen Universität Wien und des BMWF, dass diese dabei keinen Beitrag leisten könnten, nicht für hilfreich. Er merkte erneut an, dass ein vermehrter Einsatz von Pflegepersonal seitens der Stadt Wien zur Entlastung der Ärzte der Medizinischen Universität Wien eine Gesamtbeurteilung der finanziellen Auswirkungen erforderte. Andernfalls kommt die Position des BMWF bzw. der Medizinischen Universität Wien der Erwartung gleich, dass die Stadt Wien einseitig in Vorleistung tritt. Er wies diesbezüglich auch auf seine Empfehlungen zu einer gemeinsamen Budgetierung und der Berücksichtigung der Anreizeffekte der Finanzierungssystematik des AKH hin.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Sondermittelbedienstete

39.1 (1) Im AKH waren im Jahr 2011 rd. 260 VBÄ „Sondermittelbedienstete“ tätig. Diese waren Mitarbeiter, für die aus historischen Gründen die Medizinische Universität Wien die Dienstgebereigenschaft innehatte und die Dienstaufsicht ausübte, jedoch die Stadt Wien die Kosten trug und die Fachaufsicht wahrnahm. Diese Mitarbeiter waren in allen Berufsgruppen eingesetzt: So entfielen im Jahr 2010 rd. 150 Sondermittelbedienstete auf Verwaltungs– und Kanzleipersonal und rd. 50 auf medizinisch–technisches Personal; auch ein Arzt und zwei diplomierte Pflegekräfte fielen in diese Kategorie.

(2) Aufgrund einer Entschließung des Stadtkämmerers aus dem Jahr 1943 stellte die Stadt Wien Ambulanzgelder[179] den Kliniken zur Verfügung, damit diese während der Kriegswirren schnell und unbürokratisch agieren konnten. Sie stellten damit u.a. Mitarbeiter an, die dann zum Teil für die Forschung und zum Teil in der Versorgungsroutine tätig waren.

Seit 1995 waren diese Sondermittel in das Budget der Stadt Wien eingegliedert. Ein rechtsträgerübergreifender Kontrollbeirat[180] hatte die Aufgabe, ihre Verwendung zu kontrollieren.

Ab 1. Jänner 2004 — mit Eintritt der Vollrechtsfähigkeit — übernahm die Medizinische Universität Wien als Rechtsnachfolgerin der Kliniken die Arbeitsverträge der Sondermittelbediensteten, deren Administration sowie die Personalverwaltung und Lohnverrechnung. Die Finanzierung erfolgte weiterhin durch die Stadt Wien. Dienstgeber und Finanzierer fielen damit auseinander. Die Vertragspartner legten fest, dass die Fachaufsicht der Stadt Wien, die Dienstaufsicht aber dem jeweiligen Leiter der Organisationseinheit (einem Mitarbeiter der Medizinischen Universität Wien) obliege. Sie erwarteten, dass sich die Anzahl der Sondermittelbediensteten durch natürlichen Abgang kontinuierlich verringern werde. Nachbesetzungen regelten sie ausdrücklich nicht. Neue Sondermittelbedienstete wurden nicht mehr aufgenommen.

[179] Diese setzten sich zusammen aus der Abrechnung mit den Sozialversicherungsträgern, aus Ambulanzeinnahmen nicht sozialversicherter oder die Sozialversicherung nicht in Anspruch nehmender Patienten sowie aus Honoraren von Fremdlabors, die Aufträge an Kliniken gegeben hatten.

[180] Er bestand aus dem Rektor der Medizinischen Universität Wien, vier von der Stadt Wien entsandten Vertretern und drei vom Rektor der Medizinische Universität Wien nominierten Vertretern.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl (in VBÄ) und Kosten der Sondermittelbediensteten von 2005 bis 2011:

Tabelle 20: Anzahl und Kosten der Sondermittelbediensteten

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in VBÄ							in %
Anzahl	364,79	348,86	333,91	318,48	297,95	280,11	262,24	– 28
	in Mio. EUR							
Kosten	12,80	12,63	12,50	12,28	11,92	11,60	11,07	– 14

Quelle: Teilunternehmung AKH

(4) Aufgrund dieser Rahmenbedingungen kam es zu Problemen bei Nachbesetzungen.

– Je nach Aufgabengebiet in der Versorgungsroutine oder in der Forschung müsste entweder die Stadt Wien oder die Medizinische Universität Wien die Nachbesetzung vornehmen. Das überwiegende Aufgabengebiet sollte in einem Erhebungsblatt anhand der Stellenbeschreibung ermittelt werden, wurde aber oftmals von Dienst– und Fachaufsicht unterschiedlich gesehen.

– Da die Sondermittelbediensteten als Mitarbeiter der bis 2004 teilrechtsfähigen Kliniken keine öffentlich Bediensteten waren, würden bei einem Wechsel zur Stadt Wien Vordienstzeiten nur eingeschränkt angerechnet. Selbst bei frei werdenden Dienstposten bestand daher kaum ein Anreiz für die Sondermittelbediensteten, zur Stadt Wien zu wechseln.

Weitere Problembereiche zwischen dem AKH und der Medizinischen Universität Wien ergaben sich bei personellen Einzelentscheidungen (z.B. der Gewährung von Teilzeit, Anrechnung von Vordienstzeiten, Abfertigungen).

(5) Am 14. Dezember 2009 stellte die Medizinische Universität Wien dem AKH aus ihrer Sicht offene Forderungen aus Lohnkostenverrechnungen für Sondermittelbedienstete von rd. 340.000 EUR in Rechnung. Die Teilunternehmung AKH überwies diesen Betrag jedoch nicht. Im Februar 2010 übermittelte die Medizinische Universität Wien eine weitere Rechnung in Höhe von rd. 69.000 EUR. Die Teilunternehmung AKH überwies auch diese Summe nicht und begründete dies einerseits mit einem Rechenfehler in der Rechnung, andererseits mit der noch aus-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ständigen Klärung der Forderungen im Rahmen des klinischen Mehraufwands (siehe dazu TZ 25). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren die Forderungen noch offen bzw. strittig.

39.2 Der RH stellte fest, dass die Trennung von Fach– und Dienstaufsicht und Finanzierungsverantwortung sowie das Fehlen von Regelungen zur Nachbesetzung von Sondermittelbediensteten zu vermeidbarem Verwaltungsaufwand und Ineffizienzen führten. Er begrüßte daher, dass keine neuen Sondermittelbediensteten mehr aufgenommen wurden.

Er empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, Fachaufsicht, Dienstaufsicht und Finanzierungsverantwortung hinsichtlich der Sondermittelbediensteten zusammenzuführen und bis dahin Fragen der Administration und Nachbesetzung einvernehmlich zu regeln.

39.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien teilten in ihrer Stellungnahme mit, dass eine intensivere Zusammenarbeit im Bereich Personalverwaltung insbesondere bei den Sondermittelbediensteten aufgenommen werde. Die Forderungen der Medizinischen Universität Wien betreffend Sondermittelbedienstete seien zwischenzeitlich vom AKH beglichen worden.*

(2) Das BMWF schloss sich der Ansicht des RH an, dass Fragen der Nachbesetzung und Administration einvernehmlich zu regeln seien. Die Empfehlung an den Adressaten BMWF gehe jedoch mangels Zuständigkeit und Befasstheit ins Leere.

39.4 Der RH begrüßte, dass alle drei Adressaten der Empfehlung die Ansicht des RH teilten.

Hinsichtlich der Stelllungnahme des BMWF verwies der RH zunächst auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht. Er konkretisierte dies mit dem Hinweis, dass die Regelung der Nachbesetzung der Sondermittelbediensteten Auswirkungen auf die Personalbedarfsplanung der Medizinischen Universität und damit auf deren Budget hat. Dabei spielt das BMWF im Rahmen der Leistungsvereinbarung, aber auch im Rahmen der Festlegung des klinischen Mehraufwands und der Verhandlung einer Finanzierungsvereinbarung über das Jahr 2015 hinaus eine zentrale Rolle. Weiters wäre es Aufgabe des BMWF, als Auftraggeber für das Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ dafür Sorge zu tragen, dass die einvernehmliche Lösung der Fragen zu Administration und Nachbe-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

setzung von Sondermittelbediensteten mit der notwendigen Priorität betrieben wird. Die Wahrnehmung, wonach es lediglich Aufgabe der anderen Kooperationspartner im AKH wäre, für diese Aufgabe Sorge zu tragen, kann daher vom RH nicht geteilt werden.

Ausübung der Fach– und Dienstaufsicht über Ärzte

40.1 Die Universitätskliniken waren Organisationseinheiten der Medizinischen Universität Wien und als solche deren Rektor unterstellt. Sie waren gleichzeitig Abteilungen der Krankenanstalt und als solche deren Führung unterstellt.[181] Die Doppelzuordnung führte im Einzelfall zu Problemen:

Als ein Klinikleiter einem Facharzt im Jahr 2007 verbot, eigenverantwortlich Operationen durchzuführen, er ihn nicht mehr für Journaldienste einteilte und ihm 2008 den Patientenkontakt verbot, unterstützte der ärztliche Direktor des AKH diese Entscheidung.

Der Rektor der Medizinischen Universität Wien forderte den Klinikleiter dagegen auf, das Operations– und Journaldienstverbot zu revidieren und dem Arzt zu ermöglichen, seine chirurgischen Fähigkeiten zu erhalten. Im Jahr 2009 erteilte er dem Klinikleiter dazu eine schriftliche Weisung und wies auf disziplinarrechtliche Konsequenzen hin.

Im Jahr 2010 teilte der Klinikleiter dem ärztlichen Direktor des AKH mit, dass der betroffene Arzt seine Weisungen missachte. Der ärztliche Direktor ersuchte den Rektor, dieser möge als Dienstgeber den Arzt anweisen, die Festlegungen des Klinikvorstands zu beachten. Der Rektor erteilte dagegen erneut die Weisung, den Arzt in der Patientenversorgung einzusetzen.

40.2 Der RH hielt fest, dass die Tätigkeit am Patienten ein besonderes Vertrauensverhältnis erforderte. Er erachtete es als sehr problematisch, dass über die Einsetzbarkeit eines Facharztes über mehrere Jahre hinweg zwischen den Rechtsträgern keine Einigkeit erzielt werden konnte.

Er empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, in Zukunft die Maßnahmen der Dienst– und Fachaufsicht für Ärzte in Problemfällen zeitnah abzustimmen. Er wies darauf hin, dass die beste Möglichkeit dafür eine gemeinsame Personalführung darstellte.

[181] gemäß § 7 Abs. 4 KAKuG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

40.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, dass eine gemeinsame Personalführung letztlich nur im Rahmen einer Betriebsführungsgesellschaft funktionieren könne, bei der Dienst– und Fachaufsicht durchgehend gebündelt wären. Dieses Thema würde auch im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ behandelt.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass zur Umsetzung der Empfehlung des RH zunächst das „Grazer Modell“ einer gemeinsamen Personalführung für Ärzte detailliert geprüft werde.

(3) Das BMWF war der Ansicht, dass „auch“ in diesem Fall ein einzelner Problemfall ohne konkrete Benennung einer Grundlage für eine allgemein formulierte Empfehlung herangezogen worden sei. Das BMWF sehe grundsätzlich eine zeitnahe Abstimmung der Ausübung von Dienst– und Fachaufsicht in Problemfällen als zielführend an. Eine geeignete Verbesserung der Kommunikation könne allerdings nur im abzuschließenden Zusammenarbeitsvertrag geregelt werden. Dienstrechtliche Vorgaben seien aber zu beachten.

40.4 Zur Stellungnahme des BMWF führte der RH aus, dass sein methodisches Instrumentarium in der Tat beinhaltet, aus einzelnen Problembeobachtungen allgemein formulierte Empfehlungen zu entwickeln. Diese Vorgehensweise ist zur Konkretisierung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit unerlässlich. Generelle Empfehlungen werden jedoch nicht – wie vom BMWF angedeutet – willkürlich ausgesprochen, sondern nur dort, wo sie von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Die Möglichkeit, im ärztlichen Bereich des AKH durch abgestimmtes Vorgehen seitens der Dienst– und Fachaufsicht Problemfälle effektiv zu lösen, fiel nach Ansicht des RH eindeutig unter diese Kategorie. Die gewonnenen Eindrücke, z.B. im Bereich der Leistungssteuerung etwa in den Ambulanzen, bei den Nebenbeschäftigungen, der Journaldienst–Koordination, der Erfassung der Arbeitszeiten und Einhaltung der Arbeitszeitvorgaben sowie bei den Rahmenbedingungen für die Personalbedarfsplanung machten eine Empfehlung dazu nach Auffassung des RH unabdingbar. Der RH begrüßte daher, dass auch das BMWF eine zeitnahe Abstimmung der Ausübung von Dienst– und Fachaufsicht als zielführend ansieht.

Zur Betonung der Verpflichtung der Einhaltung dienstrechtlicher Vorgaben – auch wenn diese ein koordiniertes Vorgehen mit der Stadt Wien erschweren – nahm der RH den Hinweis auf die Verpflichtung zur Einhaltung der Gesetze zur Kenntnis. Er erinnerte jedoch daran, dass die Aufgabe der Verbesserung der Zusammenarbeit im AKH nicht

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nur eine korrekte Vollziehung bestehender Vorgaben erfordert, sondern auch eine aktive (Mit)Gestaltung von Zusammenarbeitsformen und gegebenenfalls eine Anpassung der vertraglichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dazu kommt dem BMWF als legistisch für das UG zuständigem und als zustimmungspflichtigem Ressort für einen Zusammenarbeitsvertrag eine besondere Verantwortung zu. Weiters war für den RH nicht direkt ersichtlich, warum die dienstrechtlichen Vorgaben es nötig machen sollten, mehrere Jahre für die Klärung der Einsatzbarkeit eines Facharztes zu verwenden.

Der RH bestätigte schließlich, dass Einzelfälle – auch aus Datenschutzgründen angesichts der Veröffentlichung seiner Berichte – nicht personalisiert, sondern anonymisiert dargestellt werden. Der konkrete geschilderte Fall war jedoch dem BMWF als oberste Dienstbehörde bekannt bzw. waren alle Details im Wege der Medizinischen Universität Wien für das BMWF zugänglich.

Journaldienste der Ärzte

41.1 (1) Nach § 3 des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes (KA–AZG) durfte die Tagesarbeitszeit 13 Stunden nicht überschreiten. Nach § 4 Abs. 1 KA–AZG konnten jedoch durch Betriebsvereinbarung längere Dienstzeiten zugelassen werden („verlängerte Dienste, Journaldienste"), wenn das aus betrieblichen Gründen notwendig war und die Dienstnehmer nicht durchgehend in Anspruch genommen wurden.[182]

Die Medizinische Universität Wien hatte eine bis Juni 2013 gültige entsprechende Betriebsvereinbarung abgeschlossen. Danach waren die verlängerten Dienste („Journaldienste") zusätzlich zur Normalarbeitszeit von 40 Stunden in der Woche zu leisten.[183]

(2) Die 172 täglich eingeteilten Journaldienste waren einerseits für den Betrieb der Krankenanstalt wesentlich, da sie die Anwesenheit von Ärzten in der Nacht und am Wochenende sicherstellten. Andererseits waren sie für die Ärzte ein wichtiger Gehaltsbestandteil und für die Medizinische Universität Wien ein Kostenfaktor. Im Jahr 2011 entfielen rd. 26 % des gesamten ärztlichen Personalaufwands auf die Ver-

[182] Bei verlängerten Diensten durfte die maximale Arbeitszeit 32 Stunden, am Wochenende oder bei Beginn vor einem Feiertag auch 49 Stunden und maximal 72 Stunden die Woche im Durchrechnungszeitraum betragen. Die maximale Anzahl verlängerter Dienste im Monat wurde ab dem Jahr 1998 mit zehn pro Monat festgelegt, ab 2004 mit sechs.

[183] Die Lage der Normalarbeitszeit war nach Maßgabe der klinischen Notwendigkeit für jede Organisationseinheit gesondert festzulegen. Zum Beispiel gab es zur Optimierung der Auslastung bestimmter radiologischer Geräte „lange Dienste" von 7.00 Uhr bis 19.00 Uhr.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gütung von Journaldiensten. Im Einzelfall konnten Journaldienste bis zu 40 % des Gehalts ausmachen.

Nach Auffassung der Medizinischen Universität Wien stellte die Tätigkeit der Ärzte im Journaldienst eine reine Leistung der Krankenversorgung dar, für Lehre oder Forschung sei sie irrelevant.

(3) Im November 2010 ersuchte der ärztliche Direktor des AKH die Klinikleiter zur Erfüllung der vorgegebenen Qualitätsstandards, u.a. um nähere Angaben zur Anwesenheitspflicht der Ärzte im Journaldienst. Der Rektor der Medizinischen Universität Wien wies die Klinikleiter darauf hin, dass solche Informationen nur vom Rektor angefordert werden könnten. Die vom ärztlichen Direktor erwünschte Darstellung solle daher nicht erfolgen.

Nach entsprechendem Ersuchen des ärztlichen Direktors an den Rektor übermittelte die Personalabteilung der Medizinischen Universität Wien eine Liste der Journaldienste. Aus dieser ging jedoch nach Auffassung des ärztlichen Direktors nicht ausreichend klar hervor, wann und wo welcher Arzt mit welchen Aufgaben Journaldienst hatte. Im Februar 2011 erklärte der Rektor, er würde weitere Informationen nur übermitteln, wenn sie in eine gemeinsame Leistungs– und Personalbedarfsdefinition einfließen könnten.

Anfang Dezember 2011 übermittelte der ärztliche Direktor dem Rektor den Vorschlag, den ärztlichen Personaleinsatz in der Journaldienstzeit durch Aufzeichnungen über Ort, Menge und Aufwand der Inanspruchnahme zu objektivieren. Die Informationen sollten beiden Rechtsträgern zur Verfügung stehen. In seiner Antwort wies der Rektor darauf hin, dass die Objektivierung des ärztlichen Personaleinsatzes in der Journaldienstzeit ausschließlich eine Angelegenheit der ärztlichen Krankenhausleitung sei. Er werde den ärztlichen Direktor aber mit Dienstanweisungen an die Klinikleiter unterstützen.

(4) Im Herbst 2010 plante die Medizinische Universität Wien nach Gesprächen mit dem BMWF über die Leistungsvereinbarung 2013 bis 2015[184] Einsparungen bei den Personalkosten. Im Jänner 2011 teilte der Rektor dies den Klinikleitern mit. Im Mai 2011 informierte er sie über die Absicht, die Journaldienste zu reduzieren und ersuchte sie, dazu Überlegungen anzustellen. Daneben beauftragte er eine zweistufige externe Studie, deren Ergebnisse im Oktober 2011 und Mai 2012 vorlagen. Demnach war eine kurzfristig umsetzbare Reduktion der

[184] Der Medizinischen Universität Wien wurde maximal das Budget der Vorjahre in Aussicht gestellt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Journaldienste bei gegebenem Versorgungsauftrag nur in geringem Umfang möglich.

Im Oktober 2011 teilte der Rektor den Klinikleitern mit, dass 14 % der Journaldienste reduziert werden sollten. Dazu führte er die Kliniken zu sieben Clustern zusammen und beauftragte die „Clusterkoordinatoren", bis 11. November 2011 konkrete Umsetzungsvorschläge zu machen. Ansonsten würde das Rektorat eine Aufteilung vornehmen. Die Klinikleiter protestierten dagegen und vertraten die Auffassung, dass ohne Gefährdung der Patientenversorgung keine Reduktionen möglich wären. Ende November 2011 entschied der Rektor selbst über die Verteilung der Journaldienst–Reduktionen. Der ärztliche Direktor unterstützte die Argumentation der Klinikleiter.

Weitere, medienwirksame Proteste der Klinikleiter, der Ärzte und des Betriebsrats fanden im Dezember 2011 ihren Höhepunkt. In Folge streckte das BMWF der Medizinischen Universität Wien bis Ende Juni 2013 jene Mittel vor (rd. 9 Mio. EUR), die durch die Reduktion der Journaldienste als Einsparung vorgesehen waren. Der Rektor nahm daraufhin die Streichung der Journaldienste zurück.

41.2 Angesichts der Bedeutung der Journaldienste für die Krankenversorgung und die Personalausgaben der Medizinischen Universität Wien hielt der RH ein zwischen den Rechtsträgern abgestimmtes und analytisch fundiertes Vorgehen für unabdingbar. Es war für ihn nicht nachvollziehbar, dass ein solches Vorgehen bisher nicht gelungen war.

Er empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, im Rahmen einer umfassenden Personalbedarfsplanung (siehe TZ 47 f.) auch eine bedarfsgerechte Form der Bereitstellung von ärztlichem Personal für Nacht– und Wochenenddienste zu regeln.

41.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, sie werde bemüht sein, diese Empfehlung bei der Durchführung der Personalbedarfsplanung für den ärztlichen Dienst zu berücksichtigen. Dies werde jedoch dadurch erschwert, dass jede Änderung der Betriebsstruktur, die mit einem Einkommensverlust verbunden wäre, vom Betriebsrat des wissenschaftlichen Personals strikt abgelehnt würde.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass die Empfehlung des RH bei Durchführung der Personalbedarfsplanung für den ärztlichen Dienst berücksichtigt werde.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Das BMWF befürwortete eine aktualisierte Personalbedarfsplanung für das gesamte Personal. Es wies darauf hin, dass hinsichtlich der bedarfsgerechten Bereitstellung von Pflegepersonal innerhalb der Stadt Wien keine Einigkeit herrsche (TZ 49). Solange dies nicht geklärt sei, wäre die einvernehmliche Festlegung einer bedarfsgerechten Bereitstellung von ärztlichem Personal für die Nacht– und Wochenenddienste schwer realisierbar. Weiters gehe die direkte Adressierung der Empfehlung an das BMWF mangels Zuständigkeit – auch wegen der mangelnden Personalzuständigkeit – ins Leere.

41.4 Zur Stellungnahme des BMWF merkte der RH an, dass die Lösung der Probleme im AKH seiner Ansicht nach allgemein die Bereitschaft zu gemeinsamem, proaktivem Handeln erforderte. Das Warten auf Vorleistungen der anderen Kooperationspartner war dazu keine erfolgversprechende Strategie. Er blieb daher bei seiner Empfehlung.

Abstimmung der Dienstzeiten und Auslastung der Mitarbeiter

42.1 Während Ärzte der Medizinischen Universität Wien in der Nacht Journaldienst leisteten, galt für Mitarbeiter der Stadt Wien in der Nacht in der Regel Schichtdienst. Dies führte zu Ineffizienzen. Der RH stellte dies auf Basis einer Auswertung der Teilunternehmung AKH am Beispiel der Operationsgehilfen dar:

Operationsgehilfen hatten eine Normalarbeitszeit von 7.00 Uhr bis 19.00 Uhr im Tagdienst und 19.00 Uhr bis 7.00 Uhr im Nachtdienst. Im Gegensatz dazu hatten die Ärzte der Medizinischen Universität Wien andere Normalarbeitszeiten (grundsätzlich 8.00 Uhr bis 16.00 Uhr) und verrichteten in der Nacht im Regelfall Journaldienst. Da bei Journaldiensten die Ärzte nicht durchgehend in Anspruch genommen werden durften, sollte der Operationsbetrieb der Behandlung von Akutfällen vorbehalten sein.

Die Auslastung der Operationsgehilfen lag von Jänner bis Juni 2012 im Tagdienst zwischen 73 % und 100 %, in der Nacht zwischen 17 % und 54 %. Eine geringere Besetzung in der Nacht war laut Teilunternehmung AKH nicht möglich, weil für Notfälle Personal vorgehalten werden musste.

42.2 Der RH stellte fest, dass es aufgrund unterschiedlicher Dienstzeiten zu ungünstigen Auslastungen im Bereich der Operationsgehilfen kam.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die Dienstzeiten im AKH besser abzustimmen. Er verwies weiters darauf, dass er die Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Krankenanstaltenbereich auch generell in seinen Vorschlägen und Anregungen zur Verwaltungsreform 2011 empfohlen hatte.[185]

42.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, dass im Rahmen der gemeinsamen Maßnahme der Personalbedarfsberechnung und –einsatzplanung auch eine Abstimmung der Dienstzeiten berufsgruppenübergreifend durchgeführt werde. Die Stadt Wien fügte dem noch hinzu, dass eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Krankenanstaltenbereich grundsätzlich positiv gesehen werde.*

(2) Das BMWF führte aus, eine derartige Regelung könne nur integrierender Bestandteil der abzuschließenden Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien sein. Die Adressierung dieser Empfehlung auch an das BMWF gehe mangels Zuständigkeit ins Leere.

42.4 Der RH begrüßte die von Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien angekündigte Umsetzung seiner Empfehlung.

Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH zunächst auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht. Er konkretisierte dies mit dem Hinweis darauf, dass das BMWF Auftraggeber eines Projekts ist, das u.a. auch der Vorbereitung einer Zusammenarbeitsvereinbarung dient. Das BMWF kann dabei etwa eine Zustimmung zu einem Projektergebnis bzw. einem Vertragsentwurf verweigern, wenn dieser Punkt nicht ausreichend gelöst ist. Es kann auch während des Projekts darauf einwirken, dass entsprechende Analysen und Regelungsentwürfe erstellt werden. Schließlich kann es im Rahmen seiner Aufgabe zur Finanzierung der Medizinischen Universität Wien auf der Nutzung von Effizienzpotenzialen durch eine verbesserte Abstimmung der Dienstzeiten bestehen. Es war dem RH daher unverständlich, warum das BMWF der Meinung war, diese Aufgabe und Verantwortung „mangels Zuständigkeit“ auf sich beruhen lassen zu können.

[185] vgl. RH Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 286

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Erfassung der Arbeitszeit

43.1 (1) Die Medizinische Universität Wien verwendete für ihre Mitarbeiter im AKH[186] seit dem Jahr 2006 ein elektronisches Dienstplanmanagementsystem. Es unterstützte die Dienstplangestaltung, die Verwaltung der Abwesenheitszeiten[187] und über eine Schnittstelle die automatisierte Abrechnung von geleisteten Diensten.[188]

Bei der Einführung hatte das Rektorat auch eine Zeiterfassung vorgeschlagen. Darüber gelang jedoch keine Einigung mit dem Betriebsrat. Im System war eine Echtzeiterfassung der Arbeitszeit daher nicht möglich.[189] Die im AKH beschäftigten nichtärztlichen Mitarbeiter der Medizinischen Universität Wien führten Gleitzeittabellen, die vom Vorgesetzten gegengezeichnet wurden.

In einem offenen Brief der Jungärzte im AKH sowie in einem Gesprächsprotokoll des Universitätsrats wurde der Vermutung Ausdruck verliehen, dass eine Aufzeichnung der tatsächlichen Arbeitszeiten (insbesondere der Forschungszeit) erhebliche Überschreitungen der Maximalarbeitszeit zeigen würde.

(2) Die Stadt Wien erstellte für ihre Mitarbeiter im AKH die Dienstpläne ohne spezifische Softwareunterstützung, zum Teil mit handgeschriebenen Listen. Dies führte vor allem im Pflegebereich (Tag–, Nacht– und Wochenenddienste) zu einem erhöhten Zeitaufwand. Auch die Schnittstelle zur Verrechnung bzw. die Erfassung von Urlaubszeiten war dadurch aufwendig.

Die Teilunternehmung AKH startete im Jahr 2005 ein Projekt zur Einführung eines eigenen Systems;[190] aufgrund zahlreicher Verzögerungen war dieses im Jahr 2012 noch nicht in Betrieb.

[186] Ärzte, sonstiges wissenschaftliches Personal, technisches Personal, Krankenpflege, sonstiges nichtwissenschaftliches Personal

[187] wie z.B. Urlaub, Sonderurlaub, Krankenstand, Freizeitausgleich, Lichttage und diverse Freistellungen

[188] Journaldienste, Rufbereitschaftsdienste

[189] Einige Mehrleistungen konnten jedoch erfasst werden („P–plus und P–minus–Stunden“), insbesondere bei außergewöhnlichen Fällen gemäß § 8 KA–AZG (z.B. wenn die Betreuung von Patienten nicht unterbrochen werden konnte).

[190] für Gemeindebedienstete des AKH Wien, Bedienstete der Medizinischen Universität Wien, die aus Sondermitteln finanziert wurden und in der Versorgungsroutine tätig waren, sowie Personal des AKH aus der Arbeitskräfteüberlassung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Für die Mitarbeiter der Teilunternehmung AKH standen je nach Tätigkeitsbereich unterschiedliche Dienstformen zur Verfügung.[191] Die Bediensteten waren zur Führung von Arbeitszeitaufzeichnungen verpflichtet.[192]

43.2 Der RH kritisierte, dass die Medizinische Universität Wien für Ärzte keine umfassenden, das heißt auch die Forschungstätigkeit enthaltenden Arbeitszeitaufzeichnungen vorlegen konnte. Dies erschwerte nach Auffassung des RH sowohl den Nachweis der Einhaltung der Arbeitszeitvorgaben als auch die Erfassung der Kernaufgaben der Medizinischen Universität Wien (insbesondere der Forschung) sowie die Dienstaufsicht hinsichtlich der Überwachung der Vorschriften über Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten.

Der RH kritisierte weiters, dass die Teilunternehmung AKH die Dienstpläne manuell erstellte. Er wies darauf hin, dass auch in diesem Bereich keine Nutzung von Synergien mit der Medizinischen Universität Wien gelungen war.

Der RH empfahl der Medizinischen Universität Wien, eine sachgerechte Erfassung der für die Forschung eingesetzten Arbeitszeit sowie der Gesamtarbeitszeit zu ermöglichen. Er empfahl weiters der Stadt Wien, eine elektronische Unterstützung des Dienstplanmanagements zeitnah unter Nutzung etwaiger Synergien mit der Medizinischen Universität Wien einzuführen.

43.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien sagte zu, die Empfehlung bei den Verhandlungen über eine neue KA–AZG–Betriebsvereinbarung einfließen zu lassen. Die Etablierung eines Echtzeiterfassungssystems bedürfe aber der Zustimmung der Betriebsrats für wissenschaftliches Personal, der ein solches bisher abgelehnt habe. Eine detaillierte Aufzeichnung der für Forschungstätigkeiten eingesetzten Arbeitszeit sei im Hinblick auf den hohen administrativen Aufwand und die vielfach bestehende Verknüpfung von Patientenversorgung und klinischer Forschung inpraktikabel.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass die Einführung eines elektronischen Dienstplansystems in der Teilunternehmung AKH im Jahr 2013 abgeschlossen werde. Damit sei sichergestellt, dass sowohl der Einsatz des

[191] z.B. Normaldienst–Blockdienst, Schichtdienst, Wechseldienst, gleitende Arbeitszeit, flexible Zeiteinteilung, Bereitschaftsdienste

[192] Aufgrund der unterschiedlichen Arten der Arbeitszeitaufzeichnungen war für Teile der Belegschaft keine zusätzliche Dokumentation notwendig, andere mussten manuell Arbeitszeitaufzeichnungen führen (z.B. Gleitzeitaufzeichnungen (Stechuhr, Stempelkarten), Ist–Dienste laut Dienstplan).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Personals elektronisch geplant als auch die tatsächlichen Anwesenheiten elektronisch verwaltet würden. Es bestehe grundsätzlich die Möglichkeit, das elektronische Dienstplansystem der Teilunternehmung AKH Wien auch für den ärztlichen Dienst der Medizinischen Universität Wien einzusetzen. Diesbezügliche Entscheidungen seien von dieser zu treffen.

43.4 Der RH merkte zur Stellungnahme der Medizinischen Universität Wien an, dass eine Aufzeichnung von für Forschungstätigkeit eingesetzter Arbeitszeit nicht wesentlich komplexer ist als die im Wirtschaftsleben durchaus üblichen Aufzeichnungen für andere geistige oder kreative Leistungen (etwa Zeitaufzeichnungen freier Berufe). Er anerkannte grundsätzlich die Verknüpfung von Patientenversorgung und klinischer Forschung, wies jedoch darauf hin, dass das Ausmaß der für Forschungstätigkeit verwendeten Arbeitszeit eine wesentliche Kenngröße des UG ist und nach den Angaben der Medizinischen Universität Wien auch im Rahmen der Personalbedarfsplanung berücksichtigt werden soll. Nach Auffassung des RH macht aber die Definition einer Sollgröße nur Sinn, wenn ihr auch messbare Ist–Werte gegenübergestellt werden können.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz

44.1 (1) Im Jahr 1997 trat das Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetz (KA–AZG) in Kraft. Es gab Obergrenzen für Tages–, Wochen– und Durchrechnungszeiten vor. Zur Überwachung der Einhaltung war das Arbeitsinspektorat zuständig, bei Verstößen waren – zum Teil erhebliche – Geldstrafen für den Dienstgeber vorgesehen. Nach § 12 Abs. 2 KA–AZG waren diese Strafbestimmungen jedoch nicht anzuwenden, wenn die Zuwiderhandlung von Organen einer Gebietskörperschaft begangen wurde. In diesem Fall war das oberste Organ der Gebietskörperschaft zu verständigen. Somit galten die Strafbestimmungen für die städtischen Krankenanstalten nicht, für die Medizinische Universität Wien erst seit der Ausgliederung 2004.

(2) Bereits im Jahr 2004 verwarnte das Arbeitsinspektorat den Rektor der Medizinischen Universität Wien hinsichtlich der Verpflichtung zur Einhaltung des KA–AZG. Im Jahr 2005 fielen die befristeten Dienstposten weg, die der Medizinischen Universität Wien im Jahr 2000 für die Einhaltung des KA–AZG gewährt worden waren (siehe TZ 36). Im Jahr 2007 stellte das Arbeitsinspektorat umfangreiche Verletzungen des KA–AZG insbesondere in einer Klinik fest.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im August 2008 schlug ein Entwurf für eine Novelle zum UG vor, bei den Universitätskliniken die Verantwortung zur Einhaltung der Arbeitszeitvorgaben eindeutig beim Träger der Krankenanstalt anzusiedeln. Diese Neuregelung erlangte jedoch nicht Gesetzeskraft.

Im April 2009 beantragte das Arbeitsinspektorat beim Magistrat Wien eine Geldstrafe von 226.066 EUR gegen den Rektor. Das Magistrat stellte das Strafverfahren ein, das Arbeitsinspektorat legte Berufung ein. Der Unabhängige Verwaltungssenat Wien verurteilte den Rektor im Jänner 2010 zu einer Verwaltungsstrafe von rd. 45.000 EUR. Der Rektor erhob dagegen ein Rechtsmittel beim Verwaltungsgerichtshof (VwGH).

Er machte in dem Verfahren geltend, dass er auf den ärztlichen Dienst und die Diensteinteilung des AKH keinen Einfluss habe. Es sei ihm nicht möglich, eine KA–AZG–konforme Dienstplangestaltung seitens der Klinikvorstände durchzusetzen. Er wäre daher nicht Dienstgeber im Sinne des KA–AZG. Nur die Stadt Wien habe Einfluss auf die Patientenströme und die Behandlungsabläufe (etwa durch Festsetzung von Operationszeiten).

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lag noch keine Entscheidung des VwGH vor.

(3) Bei einem ähnlichen Verfahren betreffend Verstöße gegen das KA–AZG an der Universitätsklinik Graz stellte der Magistrat der Stadt Graz das Verfahren im Februar 2009 mit der Begründung ein, dass die betroffenen Mitarbeiter zur Erfüllung der klinischen Aufgaben der Krankenanstalt nach § 29 Abs. 4 Z 1 UG verwendet worden seien und daher nicht dem Rektor, sondern dem Rechtsträger der Krankenanstalt zuzurechnen seien. Das Arbeitsinspektorat erhob keine Berufung.

(4) Abgesehen von dem seit 2007 laufenden Verfahren hatten Folgeprüfungen des Arbeitsinspektorats seit 2008 keine Beanstandungen ergeben. Die Personalabteilung der Medizinischen Universität Wien überprüfte die Meldungen aus dem im Jahr 2006 eingeführten elektronischen Dienstplanmanagementsystem auf Verstöße gegen das KA–AZG.

44.2 Der RH kritisierte, dass über die Zuständigkeit zur Überwachung der Einhaltung des seit 1997 geltenden KA–AZG seitens des Dienstgebers keine Klarheit herrschte. Er kritisierte weiters jene Ungleichbehandlung, wonach durch die Ausgliederung der Medizinischen Universität Wien die Strafbestimmungen wohl im AKH anwendbar waren, nicht aber in jenen anderen Krankenanstalten, bei denen die Stadt Wien Dienstgeberin auch der Ärzte war.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, (gesetzlich) klarzustellen, wer für die Einhaltung der Bestimmungen des KA–AZG am AKH verantwortlich ist.

44.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, die vom RH geforderte gesetzliche Klarstellung wäre begrüßenswert, erscheine aber unter den gegebenen Strukturen schwierig. Eine gemeinsame Betriebsführungsgesellschaft würde jedoch Klarstellung bringen.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass dazu ein Verfahren beim Verwaltungsgerichtshof anhängig sei, dessen Ausgang abgewartet werde. Derzeit werde die Rechtsansicht vertreten, dass jeder Dienstgeber für sein Personal verantwortlich sei.

(3) Das BMWF unterstützte die Empfehlung des RH, wies jedoch darauf hin, dass die Umsetzung in den Zuständigkeitsbereich des für Fragen der Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen zuständigen Bundesministers falle.

44.4 Hinsichtlich der Stellungnahme des BMWF verwies der RH zunächst auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht. Er konkretisierte dies mit dem Hinweis, dass bereits einmal eine Klarstellung versucht worden war, und zwar im UG, für das das BMWF zuständig ist. Wesentlich ist nämlich zur Klarstellung dieser Frage nicht (nur) eine Änderung des Arbeitszeitrechts, sondern (auch) der dienstrechtlichen Stellung der im klinischen Bereich der Universitätskliniken eingesetzten Mitarbeiter der Universitäten.

Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeit

45.1 (1) Angehörige medizinischer Berufe, insbesondere Ärzte, hatten teilweise die Möglichkeit, erhebliche Zuverdienste durch Nebenbeschäftigungen (etwa Privatpraxen oder Tätigkeiten als Belegsarzt etc.) zu erzielen. Es war jedoch im Interesse des Dienstgebers, nur solche Nebenbeschäftigungen zuzulassen, die den geregelten Dienstbetrieb nicht behinderten (z.B. durch Unterbrechungen des Regelbetriebs durch plötzliche Abwesenheiten oder durch Übermüdung) und auch sonst nicht den Interessen des Dienstgebers entgegen liefen (z.B. durch Konkurrenzierung). Nebenbeschäftigungen waren daher dem Dienstgeber zu melden und konnten von diesem untersagt werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die Stadt Wien beurteilte Nebenbeschäftigungen im Einzelfall anhand der gesetzlichen Bestimmungen, ohne eine detailliertere generelle Regelung zu treffen.

Die Medizinische Universität Wien konkretisierte die gesetzlichen Vorgaben Mitte 2006 durch „Rahmenbedingungen für Nebenbeschäftigungen in Privatordinationen und Privatkrankenanstalten". Nebenbeschäftigungen durften danach ausschließlich außerhalb der Kerndienstzeit bzw. eingeteilter Journaldienste erfolgen. Ein stundenweiser Verbrauch von Zeitausgleich in der Kernzeit war nicht möglich. Bei vollzeitbeschäftigten Ärzten war eine Nebenbeschäftigung in Privatordinationen und Privatkrankenanstalten nur bis maximal zehn Wochenstunden zulässig. Die Eröffnung einer Ordination mit Kassenverträgen war nicht zulässig. Die Vereinbarung galt für Meldungen von Nebenbeschäftigungen ab Mitte 2006, vorher gemeldete Nebenbeschäftigungen waren nicht erfasst.

(3) Bei der Meldung an den Dienstgeber mussten die Mitarbeiter der Medizinischen Universität Wien den geschätzten wöchentlichen Zeitbedarf angeben. Manche Mitarbeiter gaben – insbesondere wenn sie bereits knapp zehn Stunden an Nebenbeschäftigungen gemeldet hatten – nur noch sehr geringe Zeiten an. Eine Überprüfung war laut Angaben der Personalstelle teilweise nur schwer möglich. Die Medizinische Universität Wien kontrollierte die Angaben soweit möglich (z.B. verglich sie Ordinationszeiten laut der Homepage der Ärztekammer mit den Meldungen bzw. der Kerndienstzeit).

In Einzelfällen erlaubte die Medizinische Universität Wien ein Überschreiten der 10–Stundengrenze. Im Jahr 2007 enthob die Medizinische Universität Wien einen Klinikleiter u.a. wegen nicht gemeldeter Nebenbeschäftigungen seiner Funktion.

Die Medizinische Universität Wien erfasste Nebenbeschäftigungen in einer Datenbank. Eine Überprüfung durch den RH zeigte, dass die Datenbank Eingabefehler[193] enthielt und dass nicht mehr aktuelle Nebenbeschäftigungen weiterhin geführt waren. Daraufhin begann die Medizinische Universität Wien eine Aktualisierung der Datenbank.

[193] z.B. Angaben von 0 Wochenstunden für Nebenbeschäftigungen und unrichtige Klassifizierungen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Zum 31. Dezember 2011 hatten rd. 54 % der Ärzte der Medizinischen Universität Wien mindestens eine Nebenbeschäftigung gemeldet. Von diesen Ärzten hatten rd. 52 % die Führung einer Privatordination gemeldet. Durchschnittlich arbeitete ein Arzt neben seiner wöchentlichen Arbeitszeit von 40 Stunden noch 4,7 Stunden im Rahmen seiner Nebenbeschäftigung. Bei teilzeitbeschäftigten Ärzten betrug das gemeldete Ausmaß der Nebenbeschäftigung durchschnittlich 6,7 Wochenstunden.

(5) Zur Abhaltung von Unterrichtseinheiten in Universitätslehrgängen schloss die Medizinische Universität Wien mit verschiedenen Ärzten Nebentätigkeitsvereinbarungen.[194] Darin regelte sie die Anzahl der Unterrichtseinheiten und das Honorar. Weiters legte sie fest, dass die Leistungen außerhalb der Dienstzeit zu erbringen waren. Der RH stellte in Einzelfällen fest, dass für diverse Vortragstage die Eintragung von Abwesenheitszeiten vom dienstlichen Betrieb unterblieben war.

(6) Im März 2003 ersuchte der ärztliche Direktor die Universität,[195] ihn über Nebenbeschäftigungen der Ärzte zu informieren. Für das AKH nachteilige Folgen solcher Nebenbeschäftigungen (z.B. Befangenheit bei der Erstellung von Wartelisten, bei der Patientenauswahl und der Zuweisungspraxis oder Einflussnahme auf die Produktauswahl bei medizinischen Geräten oder Verbrauchsmaterialien) könnten ohne Mitwirkung des Krankenanstaltenträgers nicht ausgeschlossen werden. Er ersuchte um gemeinsame Prüfung im Einzelfall.

Die Universität Wien hielt in einem Schreiben vom April 2003 fest, dass eine Meldung von Nebenbeschäftigungen an andere Stellen als die Dienstbehörde gesetzlich nicht vorgesehen und daher (auch datenschutzrechtlich) unzulässig sei. Die Interessen des Spitalsbetriebs würden aber mitberücksichtigt. Möglicherweise könne im Einvernehmen (auch mit dem Dienststellenausschuss) eine gemeinsame Lösung gefunden werden.

Der ärztliche Direktor wies nochmals auf die Notwendigkeit der Information hin (nur so könne z.B. bei Beschaffungsprozessen oder hinsichtlich einer Arbeitsüberlastung mit einem Haftungsrisiko eine Unvereinbarkeit geprüft werden). Die Rechtsabteilung des AKH wies darauf hin, dass die Ärzte funktional Organe der Stadt Wien seien und daher die

[194] Nebentätigkeiten (Tätigkeiten für denselben Dienstgeber außerhalb der regulären Dienstpflichten) waren von Nebenbeschäftigungen (Tätigkeiten als Selbstständiger oder für andere Dienstgeber) zu unterscheiden.

[195] Damals noch die Universität Wien; die Ausgliederung der Medizinischen Universität Wien erfolgte 2004.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Nebenbeschäftigungen zu melden wären. Im Jahr 2006 ersuchte der ärztliche Direktor die zuständige Stadträtin dazu um Unterstützung.

In weiterer Folge übermittelte die Medizinische Universität Wien Informationen zu den Nebenbeschäftigungen, die zwar die Beschäftigung, nicht aber die Person, die sie ausübte, enthielten. Der ärztliche Direktor bezeichnete diese Information gegenüber der Medizinischen Universität Wien als völlig unzureichend. Es sei ohne weiteres möglich, dass Nebenbeschäftigungen keine Konkurrenz mit dem Aufgabengebiet Forschung und Lehre hätten, sehr wohl aber mit dem Betrieb der Krankenanstalt. Personenbezogene Meldungen seien daher unverzichtbar. Die Medizinische Universität Wien erklärte jedoch, dies sei aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich. Die Rechtsabteilung des AKH stellte fest, es gebe keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für einen durchsetzbaren Anspruch des AKH gegenüber der Medizinischen Universität Wien. Der Themenbereich solle in einem Zusammenarbeitsvertrag gelöst werden.

In einem Entwurf für einen Zusammenarbeitsvertrag schlug die Stadt Wien 2008 vor, eine gemeinsame Kommission zur Genehmigung von Nebenbeschäftigungen einzurichten oder zumindest eine gegenseitige Konsultation sicherzustellen. Eine entsprechende Regelung kam nicht zustande.

45.2 Der RH hatte mehrfach restriktive Nebenbeschäftigungsregelungen für Ärzte empfohlen, um wirtschaftliche Nachteile der öffentlichen Krankenanstalten zu vermeiden.[196] Er bewertete die seitens der Medizinischen Universität Wien eingeführte Regelung daher grundsätzlich positiv, wies jedoch darauf hin, dass ihre Kontrolle nur teilweise möglich war. Er kritisierte, dass bezahlte Nebentätigkeiten in Einzelfällen in der Dienstzeit ausgeübt worden waren und die Datenbank über die Nebentätigkeiten nicht ausreichend aktualisiert worden war.

Es war für den RH weiters nicht nachvollziehbar, warum keine einvernehmliche Lösung zur Information der Stadt Wien über die Nebenbeschäftigungen der Ärzte erreicht wurde.

Der RH empfahl der Medizinischen Universität Wien, auf die Einhaltung der vertraglichen Regelungen bei Nebentätigkeiten zu achten und die Kontrolle der Nebenbeschäftigungen konsequent weiterzuführen.

Angesichts der aufgezeigten Mängel in der Handhabung der Nebenbeschäftigungen und Nebentätigkeiten sah der RH die Notwendig-

[196] siehe RH Reihe Positionen 2011/1, Verwaltungsreform 2011, Vorschlag Nr. 288 mit weiteren Nachweisen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

keit eines rechtsträgerübergreifenden Vorgehens. Er empfahl daher dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die Genehmigung von Nebenbeschäftigungen auf Basis gegenseitiger Informationen abzustimmen.

45.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, die Datenbank über die Nebenbeschäftigungen sei zwischenzeitlich aktualisiert worden. Kontrollen würden wie bisher stichprobenweise vorgenommen. Nebenbeschäftigungen für Beamte könnten nur schwer wirksam untersagt werden, da die Disziplinargewalt nicht bei der Medizinischen Universität Wien liege. Der vom RH empfohlene Informationsaustausch mit dem AKH bezüglich Nebenbeschäftigungen werde von der Medizinischen Universität Wien angestrebt. Das damit verbundene Datenschutzproblem sei aber nur über eine Betriebsführungsgesellschaft klar lösbar. Dieses Thema werde auch im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ behandelt.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass die Empfehlung des RH zustimmend zur Kenntnis genommen werde.

(3) Das BMWF wies darauf hin, dass die Medizinische Universität Wien hinsichtlich der angestellten Ärzte Vertragsfreiheit auf gesetzlicher Basis habe. Hinsichtlich der Beamten seien jedoch die Bestimmungen des Beamten–Dienstrechtsgesetzes primäre Rechtsquelle, die auch seitens der Medizinischen Universität Wien nicht zugunsten eines dritten Rechtsträgers eingeschränkt werden könnten.

45.4 Der RH begrüßte, dass das Thema des Informationsaustausches über Nebenbeschäftigungen im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ behandelt wird.

Er merkte zur Stellungnahme des BMWF an, dass gerade das Beamten–Dienstrechtsgesetz die Möglichkeit vorsieht, Nebenbeschäftigungen aus dienstlichem Interesse zu untersagen. Die vom RH genannten problematischen Konstellationen (z.B. Beeinflussung von Wartelisten oder Beschaffungsprozessen in der klinischen Arbeit) würden nach Auffassung des RH – jedenfalls im Falle einer gemeinsamen Budgetierung – durchaus finanzielle Risiken und Reputationsrisiken auch für die Medizinische Universität Wien darstellen. Weiters sollte es nach Auffassung des RH generell im Interesse der Medizinischen Universität Wien liegen, die Zusammenarbeit mit der Teilunternehmung AKH optimal zu gestalten. Der RH konnte daher in einer abgestimmten Beurteilung (d.h. einer Berücksichtigung auch von Interessen des Krankenanstaltenträgers) keinen Verstoß gegen das Beamtendienstrecht erkennen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zur Stellungnahme der Medizinischen Universität Wien merkte der RH an, dass ein Informationsaustausch unabhängig von der gewählten Rechtsform und Trägerschaft lösbar sein sollte. Die notwendige Zusammenarbeit und Koordination im Rahmen einer Universitätsklinik würde seiner Ansicht nach ausreichen, um das datenschutzrechtlich geforderte Kriterium einer sachlichen und verhältnismäßigen Rechtfertigung für die dazu nötige Verwendung der entsprechenden Daten zu erfüllen.

Fehlzeiten durch Krankenstände

46.1 (1) Die folgende Tabelle zeigt die durch Krankenstände verursachten Fehlzeiten in der Teilunternehmung AKH im Vergleich mit jenen im KAV:

Tabelle 21: Durchschnittliche Krankenstandstage der Teilunternehmung AKH und des KAV 2011 in Tagen je VBÄ

Berufsgruppe	AKH	KAV	Abweichung AKH vom KAV	
	in Tagen je VBÄ			in %
Betriebspersonal	39	36,7	2,3	6
Krankenpflegefachdienstpersonal	21,2	23,2	– 2	– 9
Medizinisch–technisches Dienstpersonal	17,4	19,4	– 2	– 10
Abteilungshilfen	44,1	38,6	5,5	14
Sanitätshilfsdienstpersonal	28,4	37,1	– 8,7	– 23
Pflegehilfen	35	38,1	– 3,1	– 8
Verwaltungs– und Kanzleipersonal	25	20,6	4,4	21
alle Berufsgruppen	**25,4**	**25,4**	**0**	**0**

Quelle: KAV

Die erfassten Krankenstandstage waren im AKH und im KAV mit rd. 25,4 Tagen im Durchschnitt gleich hoch. Zwischen den Berufsgruppen waren sie sehr unterschiedlich (z.B. bei Abteilungshilfen rund doppelt so hoch wie bei medizinisch–technischem Personal). Österreichweit lagen die Krankenstände im Gesundheits– und Sozialwesen mit rd. 13,9 Tagen deutlich niedriger.

In einigen Berufsgruppen war von 2008 bis 2011 eine deutliche Erhöhung der Krankenstände zu verzeichnen, insbesondere bei den Abteilungshilfen von 33,8 Tagen auf 44,1 Tage und beim Verwaltungs– und Kanzleipersonal von 18,6 Tagen auf 25 Tage.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Aufgrund gestiegener Krankenstände machte der KAV 2006 Vorgaben für ein Fehlzeiten–Management.[197] Dazu gehörten eine regelmäßige Datenanalyse und Maßnahmen, die eine rasche Rückkehr in den Dienst sowie eventuelle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen ermöglichen sollten, z.B. Krankenstandsrückkehr– und Informationsgespräche.

Das AKH setzte diese Instrumente nicht vollständig um. In der Organisationseinheit „Betriebsabteilung“[198] mit über 1.000 Mitarbeitern und durchschnittlich 39 Tagen krankheitsbedingter Fehlzeiten wurden im Jahr 2011 acht Krankenstandsrückkehrgespräche und zwei Informationsgespräche geführt. Eine Verwaltungsbedienstete war in den Jahren 2009 bis 2011 im Dauerkrankenstand, übte jedoch im Krankenstand eine Nebenbeschäftigung aus. Obwohl die Personalabteilung darüber bereits im Jahr 2009 informiert war, setzte sie keine Maßnahmen.

(3) Die Medizinische Universität Wien konnte wegen unzureichender IT–Unterstützung eine vergleichbare, umfassende Auswertung der Krankenstände mit vertretbarem Aufwand nicht erstellen.

Sie erfasste die versäumten Arbeitstage (also ohne Wochenende), die Stadt Wien dagegen die versäumten Kalendertage.

Ein gemeinsames Fehlzeiten–Management (z.B. durch regelmäßigen trägerübergreifenden Wechsel des eingesetzten Personals bei besonders belastenden Tätigkeiten) erfolgte nicht.

(4) Der RH analysierte die Krankenstandstage der Berufsgruppen in einer ausgewählten Klinik. Dabei zeigte sich, dass die der Medizinischen Universität Wien zurechenbaren Kanzleibediensteten im Jahr 2011 durchschnittlich sieben (Arbeits)Tage krankheitsbedingt fehlten, die Kanzleibediensteten der Teilunternehmung AKH im Durchschnitt rd. 22 (Kalender)Tage.[199]

46.2 Der RH anerkannte die Bestrebungen des KAV, die krankheitsbedingten Abwesenheiten durch ein aktives Fehlzeiten–Management zu verringern. Er hielt jedoch kritisch fest, dass die Teilunternehmung AKH die dazu vorgesehenen Instrumente nicht vollständig umsetzte: In einem

[197] Sie traten am 1. Juli 2007 im gesamten KAV in Kraft.

[198] Sie war z.B. für Reinigungsdienste und Patiententransportdienste zuständig.

[199] Dies obwohl die Bediensteten der Medizinischen Universität Wien im Schnitt älter waren (rd. 43 Jahre, die Mitarbeiter der Teilunternehmung AKH im Schnitt rd. 39 Jahre). Die Tätigkeitsbereiche konnten durchaus unterschiedlich sein (es war nicht auszuschließen, dass patientenbezogene Administration und forschungsbezogene Administration unterschiedlich belastend für die Mitarbeiter waren).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bereich mit über 1.000 Mitarbeitern und mit hohen durchschnittlichen Krankenständen waren im Jahr 2011 nur insgesamt zehn Gespräche geführt worden. Eine Mitarbeiterin konnte trotz Langzeitkrankenstand weiterhin eine Nebenbeschäftigung ausüben.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die Erfassung der Krankenstände und die Möglichkeiten ihrer Auswertung bei der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien unterschiedlich waren. Angesichts der Unterschiede bei vergleichbaren Berufsgruppen in der betrachteten Klinik hielt er entsprechende Vergleiche für zweckmäßig. Gegebenenfalls könnten durch ein rechtsträgerübergreifendes Fehlzeiten–Management (z.B. durch trägerübergreifende Abwechslung bei besonders belastenden Tätigkeiten) insgesamt niedrigere krankheitsbedingte Fehlzeiten erreicht werden.

Der RH empfahl der Stadt Wien, die vorgesehenen Maßnahmen des aktiven Fehlzeiten–Managements (Datenanalyse, Rückkehr– und Informationsgespräche) konsequent umzusetzen. Er empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, ein gemeinsames Fehlzeiten–Management auf Basis rechtsträgerübergreifender Vergleiche anzustreben.

46.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass ein vergleichendes Fehlzeitenmanagement (rechtsträgerübergreifende Vergleiche) von beiden Seiten in Angriff genommen werde. Seitens der Teilunternehmung AKH sei – mit der Medizinischen Universität Wien als Kooperationspartner – ein Projekt zur betrieblichen Gesundheitsförderung etabliert worden. Mit der Umsetzung werde in den Bereichen mit den höchsten Fehlzeiten begonnen.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, dass der Leitung der Teilunternehmung AKH bewusst sei, dass die hohen Fehlzeiten für die zum Teil hohen Kosten der Leistungserbringung mitverantwortlich seien, und zwar vor allem in Bereichen mit niedrigem Qualifikationsniveau. Entsprechende Kennzahlen würden daher regelmäßig erhoben und mit den Führungskräften in Bezug auf Gegenmaßnahmen diskutiert. Im Bereich Wirtschaft, Finanzen und Technik fließe die Kennzahl „Fehlzeiten“ in die Zielvereinbarungen der Führungskräfte ein. Es werde immer wieder auf die Wichtigkeit von Krankenstands–Rückkehrgesprächen hingewiesen. Weiters sei ein Projekt zur Betrieblichen Gesundheitsförderung etabliert worden. Die Empfehlungen des RH würden somit umgesetzt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Das BMWF führte aus, die Empfehlung des RH gehe hinsichtlich des BMWF mangels Zuständigkeit ins Leere. Inwieweit ein gemeinsames Fehlzeiten–Management Bestandteil einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien sein solle, wäre im Verhandlungsweg zwischen diesen zu erarbeiten und in der Folge zu vereinbaren.

46.4 Der RH begrüßte die zur Umsetzung seiner Empfehlungen zugesagten Maßnahmen. Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Personalbedarfsplanung

Allgemeines

47.1 (1) Nach der bestehenden Vertragslage hatte die Medizinische Universität Wien für die Krankenbehandlung im AKH das gesamte ärztliche Personal bereitzustellen. Das übrige Personal für den Krankenanstaltenbetrieb hatte die Stadt Wien bereitzustellen. Zur besseren Abstimmung der vorhandenen Ressourcen und zur Personalbedarfsplanung sollten regelmäßige Gespräche zwischen Medizinischer Universität Wien und der Leitung der Teilunternehmung AKH erfolgen.

(2) Vor Inbetriebnahme des neuen AKH Anfang bis Mitte der 1990er–Jahre erstellte die VAMED im Auftrag der ARGE AKH im Rahmen der Neuerrichtung des AKH und der damit verbundenen operativen Planung der Betriebsorganisation eine umfassende Personalbedarfsplanung für die Kliniken und klinischen Institute hinsichtlich aller Berufsgruppen.

(3) Seitdem gab es keine gesamthafte (und von Medizinischer Universität Wien und Teilunternehmung AKH gemeinsam durchgeführte) Personalbedarfsplanung für das AKH. Wie ausgeführt stellten sich seither jedoch wesentliche, rechtsträgerübergreifende Fragen der Betriebsorganisation mit Implikationen für die Personalausstattung, z.B. zur Auslastung des AKH (siehe TZ 11), zur Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen (siehe TZ 38), zur Anzahl der in der Nacht und am Wochenende anwesenden Ärzte (siehe TZ 41) oder zur Schwerpunktsetzung zwischen den Fachbereichen (siehe TZ 16). Wie im Folgenden darzustellen ist, gab es erhebliche Meinungsverschiedenheiten sowohl über die Zuständigkeiten (z.B. bei den Journaldiensten), die Methodik (z.B. PPR als retrograde Methodik, TZ 49) und die Ergebnisse der Personalplanung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Im Jahr 2012 holte das AKH verschiedene Angebote bei externen Beratungsunternehmen zu einer umfassenden Personalbedarfsplanung ein. Entsprechende Pläne waren zwar schon mehrfach formuliert (z.B. im Strategieworkshop 2008), jedoch nicht umgesetzt worden.

47.2 Der RH merkte kritisch an, dass die Festlegung der Anzahl der Mitarbeiter, ihres Einsatzgebiets und ihrer Einsatzart zentrale Fragen der Betriebsführung des AKH waren. Seit der Inbetriebnahme des AKH im Jahr 1994 waren bis zur Gebarungsüberprüfung rd. 18 Jahre vergangen. Wesentliche Elemente des Gesundheitswesens hatten sich fundamental geändert (z.B. Verweildauern, Möglichkeiten der ambulanten Betreuung, berufsrechtliche Rahmenbedingungen etc.). Der RH hielt daher eine erneute, gemeinsame Personalbedarfsplanung von Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien für unerlässlich.

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, die geplante gemeinsame Personalbedarfsplanung tatsächlich durchzuführen und dabei die notwendigen Voraussetzungen (insbesondere eine klare Definition der mit dem Personal zu bewerkstelligenden Aufgaben (siehe TZ 15 f.)) zu beachten.

Der RH analysierte im Folgenden (TZ 48 und 49) die bestehende planerische Situation zu den beiden Berufsgruppen der Ärzte und des Pflegepersonals.

47.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ sei eine Personalbedarfserhebung von der Teilunternehmung AKH und der Medizinischen Universität Wien definiert und freigegeben worden. Diese erfolge gemeinsam mit einem externen Partner. Die Stadt Wien fügte dem hinzu, das Ausschreibungsverfahren für die Auswahl eines externen Partners sei im Laufen. Die Vergabe des Auftrags stehe noch bevor.*

(2) Das BMWF befürwortete eine aktualisierte Personalbedarfsplanung für das gesamte Personal. Die direkte Adressierung der Empfehlung an das BMWF gehe jedoch mangels Zuständigkeit ins Leere.

47.4 Der RH begrüßte die zur Umsetzung seiner Empfehlungen zugesagten Maßnahmen. Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ärzte

48.1 (1) Das AKH nahm für die Ärzte generell keine Personalbedarfsplanung vor, da die Medizinische Universität Wien diese Berufsgruppe zur Verfügung zu stellen hatte. Die Medizinische Universität Wien wies wiederum in verschiedenen Gesprächen darauf hin, dass Grundlage einer Personalplanung die zu erbringenden Leistungen waren, die ausschließlich von der Stadt Wien vorgegeben würden. Eine systematische, umfassende Personalbedarfsplanung erfolgte daher von beiden Seiten nicht.

(2) Das Wr. KAG verpflichtete in § 15c die Rechtsträger von bettenführenden Krankenanstalten, regelmäßig den Personalbedarf, bezogen auf Berufsgruppen, auf Abteilungen und sonstige Organisationseinheiten, zu ermitteln und Soll– und Ist–Stand der Landesregierung jährlich bis spätestens 31. März zu berichten. Der KAV meldete daher der in Wien zuständigen Magistratsabteilung 40 jeweils den Dienstpostenplan und den Ist–Stand.

Auf Anfrage des RH teilte die in Wien zuständige Magistratsabteilung 40 mit, dass für die Jahre 2005, 2007 und 2008 kein entsprechender Bericht für das AKH im Wege der Generaldirektion des KAV eruiert werden konnte, dies sei jedoch anlässlich der Prüfung des RH nachgeholt worden. Es lägen daher nunmehr die Soll– und Ist–Stände des Gemeindepersonals vor. Für die Berufsgruppe der Ärzte schienen dabei sowohl im Soll– als auch im Ist–Stand die Gemeinde–Ärzte auf (2011 rd. 12 VBÄ), die im AKH tätigen Bundes–Ärzte dagegen nicht.

(3) Für die Medizinische Universität Wien lag die Personalplanung der Ärzte im Spannungsfeld zwischen dem Ist–Stand, den Anforderungen der Klinikleiter und dem in den Leistungsvereinbarungen vom BMWF zugesagten Budget.

(4) Im AKH waren rd. 84 Ärzte je 100 tatsächliche Betten im Einsatz. Ohne Berücksichtigung von Lehre und Forschung waren es rd. 65 Ärzte je 100 Betten, im Schnitt der Wiener Spitäler rd. 52 Ärzte.

Die Medizinische Universität Wien legte dem RH eine Berechnung eines externen Beraters vor (Datenbasis 2009), aus der abzuleiten war, dass die hohe Zahl der in der Krankenversorgung tätigen Ärzte (rd. 65 je 100 Betten) im Hinblick auf die große Zahl von Intensivbetten, die höheren Ambulanzfrequenzen und die erbrachten Leistungen gerechtfertigt war. Aufgrund dieser Umstände sei es aber auch unmöglich,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mit der Gesamtzahl der Ärzte einen Anteil für Forschung und Lehre von 30 % zu erreichen.[200]

Die Medizinische Universität Wien ließ weiters für einzelne Kliniken von externen Beratern Personalbedarfsanalysen durchführen. Eine im September 2007 durchgeführte Analyse der Universitätsklinik für Notfallmedizin stellte fest, dass die dort wie in anderen Kliniken übliche Diensteinteilung nicht optimal sei, da die Leistungsverteilung hohe Frequenzen am Nachmittag und an den Wochenenden zeige. Die Besetzung in der Normalarbeitszeit sei daher zu reduzieren, weiters wäre Verwaltungspersonal für administrative Tätigkeiten einzusetzen, die derzeit von Ärzten durchgeführt würden. Eine Personalbedarfsanalyse im Mai 2012 für die Innere Medizin I ergab aufgrund von Leistungserweiterungen einen Bedarf von 72 Stellen gegenüber den 62 Stellen, die im Jahr 1991 berechnet worden waren.

48.2 Der RH wies darauf hin, dass für die Berufsgruppe der Ärzte keine systematische Personalbedarfsplanung stattfand. Weder das AKH noch die Medizinische Universität Wien erachteten sich dafür zuständig. In der Vereinbarung vom Juni 2005 waren keine Gremien, Termine, Planungsmethoden etc. definiert.

Ohne genaue Personalbedarfsplanung der Stadt Wien für die Ressourcen zur Krankenversorgung und genaue Arbeitsaufzeichnungen für die Forschung seitens der Medizinischen Universität Wien war eine Einschätzung der insgesamt benötigten Ärzte sehr schwierig. Gleichzeitig war sie für die Bewertung des Anteils des Bundes bzw. der Medizinischen Universität Wien an der Finanzierung des AKH sowie für die Erfüllung der Aufgaben der Medizinischen Universität Wien (insbesondere des gesetzlich vorgesehenen Forschungsanteils von rd. 30 %) essentiell.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die Stadt Wien als Rechtsträger des AKH – in praktischer Umsetzung der KAV bzw. das AKH selbst – verpflichtet wäre, eine entsprechende Personalbedarfsplanung für die Ärzte durchzuführen, um die im Wr. KAG normierte Bestimmung zur Meldung von Soll– und Ist–Stand zu erfüllen.

Er empfahl daher der Stadt Wien, in die Meldung nach § 15c Wr. KAG künftig auch jene Ärzte aufzunehmen, die die Medizinische Universität Wien zur Verfügung stellte. Weiters wiederholte er seine Empfehlung an das BMWF, die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien, eine gemeinsame Personalbedarfsplanung durchzuführen (TZ 47).

[200] Wenn von rd. 84 Ärzten je 100 Betten rd. 65 für die Krankenversorgung arbeiten, verbleiben schon rein rechnerisch nur rd. 23 % für Forschung und Lehre.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

48.3 *Die Medizinische Universität Wien führte aus, im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020" sei eine Personalbedarfserhebung von der Teilunternehmung AKH und der Medizinischen Universität Wien definiert und freigegeben worden. Diese erfolge gemeinsam mit einem externen Partner. Die Stadt Wien fügte dem hinzu, das Ausschreibungsverfahren für die Auswahl eines externen Partners sei im Laufen. Die Vergabe des Auftrags stehe noch bevor.*

Pflege

49.1 (1) Für die Berechnung des Personalbedarfs für Pflegekräfte lagen für den Prüfungszeitraum KAV–weite Vorgaben zur Methodik vor (insbesondere Pflegepersonalregelung Wien (**PPR**) für Allgemeinpflegestationen, Kinder–PPR für Kinderabteilungen, Tägliches Intensiv–Pflegepunkte–System (**TIPPS**) für Intensivstationen). Zuständig für die Durchführung der Berechnung war die Teilunternehmung AKH.

Trotzdem war die Darstellung des Personalbedarfs gegenüber dem RH seitens der Generaldirektion des KAV und seitens der Teilunternehmung AKH sehr unterschiedlich.

(2) Die Teilunternehmung AKH legte dem RH ein Schreiben des Direktors der Teilunternehmung zum Personalbudget 2011 vor, das er am 25. Jänner 2011 dem Generaldirektor des KAV übermittelt hatte. In diesem stellte er den Antrag, dem AKH 523 zusätzliche Dienstposten (davon u.a. 280 für Pflege) sowie entsprechendes Budget zur Verfügung zu stellen, da ein entsprechender Bedarf bestehe.[201]

Die Pflegedirektion des AKH legte dem RH Berechnungen für die Planung 2012 vor, nach denen für einen anzustrebenden Vollbetrieb[202] rd. 426 Pflegedienstposten fehlten.[203] Die Pflegedirektion des AKH führte auf Ersuchen des RH auch eine Personalberechnung auf Basis der tatsächlich erbrachten Leistungen 2011 durch.[204] Demnach ergab sich ein Fehlbedarf von rd. 66 Dienstposten.

[201] Zwei Tage später hatte er erläutert, dass er nicht davon ausgehe, dass der KAV diese Dienstposten unmittelbar zur Verfügung stellen könne. Dennoch bestehe der Bedarf.

[202] 85 % bis 90 % Auslastung bezogen auf die Anzahl der systemisierten Betten

[203] Davon entfielen allein 170 Dienstposten auf die Abgeltung von Nachtschicht–Schwerarbeitsgesetz–Stunden. Laut Nachtschicht–Schwerarbeitsgesetz gebührt für jeden Nachtdienst ein Zeitguthaben im Ausmaß von zwei Stunden. Das Zeitguthaben ist spätestens sechs Monate nach seinem Entstehen zu verbrauchen und darf nicht in Geld abgelöst werden.

[204] ausschließlich auf den Bedarf laut PPR (ohne Berücksichtigung der Abgeltung von Nachtdienststunden, Hochrechnung von Bettensperren, geforderte Leistungserweiterungen etc.) bezogen auf 85 % bis 90 % Auslastung und tatsächliche Betten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Der KAV vertrat dagegen die Ansicht, dem AKH stünde (mindestens) ausreichend Pflegepersonal zur Verfügung. Zur Untermauerung dieser Aussage übermittelte er dem RH Kennzahlen für das erste und zweite Quartal 2012. Demnach hätte das AKH gemessen auf 100 tatsächliche Betten 159,2 VBÄ Pflegepersonal. Im Vergleich dazu läge das Wilhelminenspital bei 126,3 VBÄ.

Weiters sei jeder formal korrekte Antrag auf zusätzliche Dienstposten genehmigt (oder zur Genehmigung an die Magistratsdirektion weitergeleitet) worden. Auf Nachfrage des RH erläuterte der KAV, dass ein Antrag nur dann formal korrekt sei, wenn – neben einer nachvollziehbaren Begründung – eine entsprechende Bedeckung im Dienstpostenplan und im Personalbudget vorhanden sei. Wie viele nicht korrekte Anträge abgelehnt wurden, sei nicht statistisch erfasst worden. In Summe hätte das AKH 303 zusätzliche Postengenehmigungen seit 1995 erhalten.

Aus den vom Gemeinderat der Stadt Wien beschlossenen Dienstpostenplänen für die Teilunternehmung AKH ging hervor, dass diese von 1995 bis 2012 256 zusätzliche Pflegedienstposten bekam. Zudem hatte das AKH 80 „Überstands–Dienstposten“.[205] Ab dem Jahr 2010 war dieser Überstand stufenweise in den systemisierten Dienstpostenplan durch Umwandlungen abzubauen.

(4) Im Jahr 2011 stellte eine externe Personalberatung anlässlich einer Überprüfung der Universitätsklinik für Kinder– und Jugendheilkunde fest, dass die vom AKH und vom KAV angewendete Methode der PPR für eine prospektive Personalplanung nicht geeignet sei, da sie retrospektiv ausgerichtet sei und die Algorithmen nicht nachvollzogen werden könnten.

49.2 Der RH kritisierte, dass innerhalb der Stadt Wien unklar war, ob ein Fehlbedarf von über 500 Mitarbeitern im AKH bestand oder nicht.

Der RH rief in Erinnerung, dass Voraussetzung für eine Personalbedarfsplanung ein konkreter Leistungsauftrag war (siehe TZ 10 ff.).

Als zweiter Schritt war eine klare Methodik erforderlich. Soweit vom KAV eine bestimmte Berechnungsform (die PPR) vorgegeben war und die Zuständigkeit zur Durchführung der Berechnung an die Teilunternehmung AKH übertragen war, würde die Logik der Aufbauorga-

[205] Hier handelt es sich um eine 1992 erfolgte Akutmaßnahme der Aufstockung im Bereich des diplomierten Gesundheits– und Krankenpflegebereichs. Diese Dienstposten galten jedoch nicht als systemisiert, sondern als Überstand.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nisation – von Plausibilitätsprüfungen abgesehen – erwarten lassen, dass die Berechnungen akzeptiert werden.

Der RH wiederholte seine Empfehlung, eine gemeinsame Personalbedarfsplanung durchzuführen (TZ 47).

Kinderklinik

50.1 An der Universitätsklinik für Kinder– und Jugendheilkunde des AKH Wien änderten sich im Jänner 2011 – mit den entsprechenden behördlichen Genehmigungen – die Struktur und das Leistungsangebot (Erweiterung der Neonatologie, Umsystemisierung von Normalpflege– auf Intermediate Care Unit– und Intensive Care Unit–Betten).

Aus Sicht der Klinik war für das neue Leistungsangebot keine ausreichende personelle Bedeckung gegeben. Der Klinikleiter richtete im Dezember 2010 und Jänner 2011 Schreiben an die amtsführende Stadträtin für Gesundheit und Soziales in Wien. Darin beklagte er einen akuten Pflege– und Verwaltungskräftemangel an der Klinik. Er kündigte an, angesichts dieses Mangels prioritär die stationären Patienten zu versorgen, notfalls zu Lasten der ambulant einsetzbaren Ressourcen. In der Folge berichteten die Medien über eine drohende Schließung der Kinder–Notfallambulanz. Der Generaldirektor des KAV und der Direktor der Teilunternehmung AKH beurteilten die Ursachen dafür unterschiedlich.

Im Februar 2011 wurde bei einem Treffen zwischen der Stadträtin für Gesundheit und Soziales, dem Generaldirektor des KAV, dem ärztlichen Direktor des AKH, dem Rektor der Medizinischen Universität Wien und dem Klinikvorstand vereinbart, ein externes Unternehmen mit einer Personalbedarfsanalyse für die Klinik zu beauftragen.

50.2 Die Notwendigkeit, für einzelne Veränderungen in einer bestimmten Universitätsklinik die zuständige Stadträtin, den Generaldirektor des KAV und den Rektor der Medizinischen Universität Wien zu befassen, Ausfälle in der Notfallversorgung der Kinder und Jugendlichen in Wien medial zu reflektieren und schlussendlich auf externe Berechnungen zurückzugreifen, zeigte nach Ansicht des RH die grundlegenden Probleme hinsichtlich der Personalplanung auf. Er wiederholte daher seine Empfehlung, eine gemeinsame Personalbedarfsplanung durchzuführen (TZ 47).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kinderoperationszentrum („Bauteil 61.1“)

51.1 (1) Zwischen 2008 und 2012[206] errichtete das AKH einen neuen Bauteil („Bauteil 61.1“) mit 11.555 m² Nettogrundrissfläche, in dem ein kinderoperatives Zentrum betrieben werden sollte.[207] Dadurch sollten insbesondere Transportwege für Kinder zwischen der Universitätsklinik für Kinderheilkunde und den Operationssälen im Haupthaus reduziert werden.

(2) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den zeitlichen Ablauf der Errichtung und Inbetriebnahme des Bauteils 61.1:

Tabelle 22: Chronologie zur Errichtung und Inbetriebnahme des Bauteils 61.1

Datum	Maßnahme
Februar 2006	Abschluss des Totalübernehmervertrags zur Fertigstellung des AKH (darin enthalten: Errichtung einer kinderchirurgischen Ambulanz in Aufstockung von BT 62)
Jänner 2008	Beschluss der kollegialen Führung des AKH zur Errichtung eines kinderoperativen Zentrums – BT 61.1
Mai 2008	Beschluss der ARGE AKH zur Übertragung des Projekts (und der dafür vorgesehenen Mittel) in die alleinige Verantwortung der Stadt Wien, Überlegungen über Notwendigkeit einer Personalbedarfsplanung
August 2009	Abruf der ersten Bauphase bei der VKMB
2010	Diskussion der zu erbringenden Leistungen, Beschluss unterschiedlicher Betriebskonzepte durch die kollegiale Führung (zuletzt Dezember 2010)
Jänner 2011	„Vorbeugendes Veto“ der Personalabteilung, bisher gemeldete Personalbedürfnisse seien nach den Budgetgesprächen mit dem KAV nicht erfüllbar
Juni 2011	Zwischenbericht des externen Beratungsunternehmens zum Personalbedarf, Zusatzbedarf für die „Startphase“: 62 VBÄ
Juli 2011	Anweisung der Generaldirektion des KAV: kein zusätzliches Personal für den Betrieb des BT 61.1
Oktober 2011	Endbericht des externen Beratungsunternehmens: Zusatzbedarf gegenüber der Startphase für einen Vollbetrieb 144 VBÄ; Generaldirektion KAV schränkt Aussage vom Juli insoweit ein, als keine Leistungserweiterung vorgenommen werden dürfe danach neues Betriebskonzept: 38,4 zusätzliche Dienstposten notwendig
Jänner bis August 2012	Inbetriebnahme

Quelle: RH

[206] Die Inbetriebnahme erfolgte am 16. Jänner 2012 für die konventionelle Radiologie (ohne MR), am 8. März 2012 für die Endoskopie, am 27. März 2012 für die Kinderchirurgie und die Normalpflegestation und am 1. August 2012 für die Magnetresonanz.

[207] Die Darstellung der Baukosten durch den RH erfolgt mit gesondertem Prüfungsergebnis „Technische Betriebsführung und bauliche Erhaltungsmaßnahmen im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Wien – Universitätscampus“.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Die mangelnde Abstimmung der Personalbedarfsplanung für den Betrieb des neuen Gebäudes mit der übrigen Projektabwicklung führte zu einer nicht vollständigen Auslastung der errichteten Strukturen:

Der Beschluss der kollegialen Führung zur Errichtung eines kinderoperativen Zentrums in einem eigenen Bauteil ging über die Restfertigstellung und damit auch über die Betriebs– und Personalbedarfsplanung zur Neuerrichtung des AKH hinaus.[208] Im Laufe des Jahres 2008 verhandelte die Technische Direktion daher mit externen Beratungsunternehmen über die Durchführung einer Personalbedarfsplanung. Tatsächlich erfolgte eine solche aber vor dem Abruf der ersten Bauphase im August 2009 nur für einen Teilbereich (die Kinderchirurgische Ambulanz).

Die Betriebsplanung veränderte sich stark. Längere Zeit war unklar, ob eine kinderkardiologische Abteilung (interimistisch oder dauerhaft) im neuen Bauteil betrieben werden sollte und ob die Operationsbereiche auch für Herzoperationen an Kindern vorzusehen wären. Teilweise ging die Planung von einer Leistungssteigerung von rd. 30 % aus, teilweise gab es die Vorgabe, dass keine Leistungssteigerung erfolgen dürfe.

Im Jänner 2011 legte die Personalabteilung ein „vorbeugendes Veto“ ein. Daraufhin gab das AKH eine Personalbedarfsplanung bei einem externen Beratungsunternehmen in Auftrag, dessen Endbericht im Oktober 2011 vorlag. Es stellte sich heraus, dass die darin als notwendig erachteten zusätzlichen personellen Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt werden konnten.[209]

Die fertiggestellten Gebäudeteile wurden in der Folge nicht durchgehend genutzt. Zum Beispiel waren insgesamt im Kinderoperationszentrum vier Operationssäle vorgesehen. Zwei davon waren baulich bereits fertiggestellt. Davon wurde einer aus personellen Gründen nur an einem Tag der Woche betrieben.

51.2 Der RH kritisierte, dass der neue Bauteil errichtet wurde, ohne dass rechtzeitig der Personalbedarf dafür ermittelt worden war (trotz des Baubeginns im Jahr 2009 lag erst im Herbst 2011 ein umfassender Personalbedarfsplan vor) und ohne dass bei Baubeauftragung ein endgül-

[208] Im Mai 2008 beschloss die ARGE AKH, diese Errichtung aus dem in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Land stehenden Totalübernehmervertrag herauszunehmen und ausschließlich der Stadt Wien zu übertragen.

[209] Am 4. Oktober lag der Endbericht des Beraters vor. Danach waren für den Gesamtbetrieb rd. 200 zusätzliche VBÄ erforderlich. Am 24. Oktober 2011 erstellte das AKH ein neues Betriebskonzept, das 38,4 zusätzliche Dienstposten vorsah. Es war vorausgesetzt, dass bestimmte frei werdende Kapazitäten im Haupthaus nicht aufgefüllt werden sollten und ein Operationssaal im BT 61.1 nur einen Tag geöffnet werden sollte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tiges Nutzungskonzept vorlag (auch nach Baubeginn änderte sich die konkrete Betriebsplanung noch deutlich). Folge davon war eine suboptimale Auslastung der errichteten Infrastruktur (z.B. war ein Operationssaal nur an einem Tag pro Woche offen).

Gesamteinschätzung

52.1 Zusammenfassend hielt der RH fest, dass das Management der rd. 10.000 Mitarbeiter im AKH durch eine komplexe Personalstruktur und Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Rechtsträger, durch historische Besonderheiten (z.B. Sondermittelbedienstete, TZ 39), durch das Fehlen einer gemeinsamen Datenerfassung und mangelnde wechselseitige Information zwischen Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien übermäßig komplex war.

Dadurch traten einerseits verschiedene wirtschaftliche Ineffizienzen auf, insbesondere eine mangelnde Abstimmung der Berufsgruppen, eine nicht optimierte Abstimmung der Dienstzeiten, der Journaldienste, der Ausübung der Fach– und Dienstaufsicht über die Ärzte, der Dienstzeitenerfassung und des Dienstplanmanagements sowie des Fehlzeiten–Managements.

Elementare Aufgaben der Personalverwaltung – etwa die Erfassung und Überwachung der Arbeitszeit, die Meldung des Personals an die Sanitätsbehörden, die Sicherstellung der Einhaltung des KA–AZG 1997 und die Prüfung von Nebenbeschäftigungen – waren erschwert und ihre ausreichende Wahrnehmung nicht sichergestellt.

Von besonderer Bedeutung war nach Auffassung des RH jedoch das Fehlen einer aktuellen, rechtsträgerübergreifenden Personalbedarfsplanung (TZ 47). In Einzelfällen führte dies zur – auch medialen – Diskussion über Ausfälle in der Notfallversorgung für Kinder und Jugendliche bzw. zur Errichtung baulicher Strukturen (Kinderoperationszentrum) ohne ausreichende Klärung der Verfügbarkeit von Personal zur vollständigen Nutzung (TZ 51).

52.2 Der RH hielt daher wesentliche Verbesserungen in der Personalbewirtschaftung für eine erfolgreiche Führung des AKH für besonders wichtig und verwies auf seine diesbezüglichen Empfehlungen (TZ 33 bis 51).

52.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien verwies auf ihre Detailstellungnahmen im Personalbereich.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ sei eine Personalbedarfserhebung von der Teilunterneh-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mung AKH und der Medizinischen Universität Wien definiert und freigegeben worden. Diese erfolge gemeinsam mit einem externen Partner. Das Ausschreibungsverfahren für die Auswahl eines externen Partners sei im Laufen. Die Vergabe des Auftrags stehe noch bevor.

Risikomanagement

Anlass und Umfang der Überprüfung

53.1 Im Zusammenhang mit der Vergabe eines Auftrags zur Arbeitskräfteüberlassung im Jahr 2010 ermittelte die Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts strafbarer Handlungen gegen Mitarbeiter des AKH. Weiters waren im Dezember 2011 anlässlich der geplanten Einsparmaßnahmen bei den in der Nacht bzw. am Wochenende verfügbaren Ärzten Meldungen kolportiert worden, nach denen eine Patientengefährdung nicht auszuschließen sei. Weiters sei die Position und Leistungsfähigkeit der Medizinischen Universität Wien durch die mangelnde Abstimmung mit dem AKH gefährdet.

Bereits vor der Gebarungsüberprüfung des RH hatte das Kontrollamt der Stadt Wien eine Prüfung der Arbeitskräfteüberlassung im KAV (einschließlich der Teilunternehmung AKH) durchgeführt. Die Teilunternehmung AKH selbst hatte ein „fraud audit“ hinsichtlich seiner Beschaffungsvorgänge veranlasst. Während der Gebarungsüberprüfung prüfte die Interne Revision des Magistrats Wien das Interne Kontrollsystem (IKS) in der Teilunternehmung AKH.

53.2 Aufgrund der im Prüfungszeitraum des RH aufgetretenen Auffälligkeiten untersuchte der RH, welche Instrumente des Risikomanagements in der Teilunternehmung AKH, der Medizinischen Universität Wien bzw. bei den übergeordneten Rechtsträgern in Anwendung standen. Damit wollte der RH feststellen, inwieweit für die Entscheidungsträger einerseits ein gesamthafter Überblick über die bestehenden Risiken und andererseits die Möglichkeit einer entsprechenden Reaktion darauf sichergestellt waren.

Aufgrund der parallel stattfindenden Überprüfungen anderer Kontrolleinrichtungen war eine systematische Überprüfung, ob in bestimmten Beschaffungs– oder anderen Prozessen Unstimmigkeiten vorlagen oder für einzelne Risiken des „Routinebetriebs“ ausreichend vorgesorgt war, ausdrücklich nicht Ziel der Überprüfung des RH. Eine Überprüfung der im Detail eingesetzten Maßnahmen des IKS in einzelnen Prozessen (z.B. Buchhaltung, Personalverrechnung etc.) war ebenfalls nicht Ziel der Gebarungsüberprüfung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Laufende Geschäftsprozesse der Kontrolle

54.1 (1) Nach § 15b Wr. KAG waren die Träger von Krankenanstalten verpflichtet, Maßnahmen der Qualitätssicherung vorzusehen. Nach der Geschäftsordnung des Magistrats der Stadt Wien war die Sicherheit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit aller Abläufe durch ein funktionierendes IKS zu gewährleisten.

Im AKH war keine eigene Organisationseinheit mit einem systematischen IKS oder einem Risikomanagement befasst. Es existierte jedoch eine Abteilung Qualitätsmanagement in der Direktion der Teilunternehmung AKH. Das AKH war seit 2009 nach der Qualitätsnorm EN ISO 9001:2008 zertifiziert.[210] Eine Risikobeurteilung war über den „kontinuierlichen Verbesserungsprozess" in die Qualitätsmanagementprozesse integriert.[211]

(2) Die Medizinische Universität Wien hatte ein Handbuch zum Thema IKS erarbeitet, in dem eine allgemeine Einleitung, IKS–relevante Prozesse und Beispiele dargestellt waren. Im Übrigen oblag es den einzelnen Universitätskliniken, ihre Prozesse systematisch zu erfassen, eine Risikobeurteilung vorzunehmen und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Die Innenrevision der Medizinischen Universität Wien prüfte das IKS in Kliniken anhand einer standardisierten Checkliste.

Die Risiken der Strategie– und Managementprozesse waren als strategische Risiken nicht Teil des IKS–Handbuchs.

(3) Das AKH nannte den Aufbau eines AKH–weiten, systematischen Risikomanagements als ein Ziel in der Balanced Scorecard 2012.

Die Medizinische Universität Wien nannte die Installierung eines überschaubaren Risikomanagements als Ergänzung zum bestehenden IKS als Ziel in ihrem Entwicklungsplan. Dabei stand weniger die möglichst detaillierte und vollständige Risikoerfassung und –bewertung, sondern die Schaffung von Risikobewusstsein im Mittelpunkt.

[210] Teilbereiche waren seit 1997 zertifiziert. EN ISO 9001:2008 legte die Mindestanforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem (QM–System) fest, denen eine Organisation zu genügen hatte, um Produkte und Dienstleistungen bereitstellen zu können, welche die Kundenerwartungen sowie allfällige behördliche Anforderungen erfüllten. Zugleich sollte das Managementsystem einem stetigen Verbesserungsprozess unterliegen. Die Internationale Organisation für Normung – kurz ISO – war die internationale Vereinigung von Normungsorganisationen und erarbeitete internationale Normen in allen Bereichen.

[211] Das AKH verwendete dafür die Bezeichnung „Vorbeugemaßnahmen". Im ISO–System des AKH waren auch Forschungsprozesse abgebildet. Aus Sicht der Medizinischen Universität Wien waren darin jedoch nicht alle relevanten Elemente enthalten (z.B. fehlte die Projektmeldung).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Weder die Teilunternehmung AKH noch die Medizinische Universität Wien definierten die Risiken, die sich durch den „gemeinsamen" Betrieb des AKH ergaben. Sie entwickelten auch keine spezifischen Gegenmaßnahmen.

Einen Plan zur Abstimmung der Bemühungen zur Einführung eines systematischen Risikomanagements gab es nicht.

54.2 Der RH begrüßte die vorhandenen Elemente eines IKS, beurteilte das IKS jedoch insgesamt als unzureichend. Er empfahl dem BMWF, der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien,

- die von beiden Seiten geplante Einführung eines Risikomanagements gemeinsam oder zumindest abgestimmt umzusetzen;

- die gemeinsame Einführung eines formalisierten IKS zu prüfen, das auf den Vorarbeiten des Magistrats der Stadt Wien und dem IKS–Handbuch der Medizinischen Universität Wien aufbauen könnte;

- Risiken aus der Zusammenarbeit gemeinsam zu identifizieren und Maßnahmen zum Umgang damit zu entwickeln.

54.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien führte aus, dass ihr IKS bereits in mehreren Rechnungsabschlüssen vom Abschlussprüfer voll akzeptiert worden sei. Auch die Einführung eines auf sie zugeschnittenen Risikomanagementsystems sei in Angriff genommen worden. Ein mit der Teilunternehmung AKH abgestimmtes Risikomanagement sei geplant und werde auch im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020" behandelt.*

(2) Die Stadt Wien führte aus, die Interne Revision der Magistratsdirektion habe das IKS der Teilunternehmung AKH geprüft. Der erste Teilbericht liege vor und die Empfehlungen würden bearbeitet. Entsprechend der Empfehlung des RH werde die Stadt Wien der Medizinischen Universität Wien den Vorschlag unterbreiten, ein gemeinsames bzw. abgestimmtes Risikomanagement einzuführen.

(3) Das BMWF begrüßte die Empfehlungen des RH, betrachtete jedoch die Nennung des BMWF als Adressat dieser Empfehlung mangels direkter Zuständigkeit des BMWF für die Führung des Krankenanstaltenbetriebs als nicht nachvollziehbar.

54.4 (1) Der RH begrüßte die Zusage der Medizinischen Universität Wien, ein mit der Teilunternehmung AKH abgestimmtes Risikomanagement einzuführen. Er wies darauf hin, dass ein internes Kontrollsystem nicht

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nur bezogen auf die Korrektheit des Rechnungsabschlusses gesehen werden sollte (wie dies Gegenstand einer Jahresabschlussprüfung ist), sondern gerade vor dem Hintergrund der Besonderheit der Interdependenzen zwischen Krankenbehandlung, Forschung und Lehre und der finanziellen Lage der beteiligten Rechtsträger auch einen klaren Bezug zu Effizienzrisiken der Zusammenarbeit dieser Träger haben sollte.

(2) Zur Stellungnahme des BMWF verwies der RH auf die unter TZ 7 ausführlich dargelegten Aufgaben und Verantwortungsbereiche des BMWF im Zusammenhang mit dem AKH und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

Innenrevision und weitere Kontrolleinrichtungen

55.1 (1) Die Medizinische Universität Wien verfügte über eine eigene Innenrevision. Diese führte Prüfungen auf Klinikebene durch und legte dabei einen Fokus auf die Drittmittelgebarung. Sie berichtete dem Rektorat und übermittelte den Bericht dem Leiter des geprüften Bereichs (z.B. dem Klinikleiter) und dem Universitätsrat, nicht jedoch der Teilunternehmung AKH. Die Universitäten unterlagen nach § 9 UG der Aufsicht des Bundes hinsichtlich der Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzung (Rechtsaufsicht).[212]

(2) Die Teilunternehmung AKH verfügte bis April 2012 über eine eigene Innenrevision, danach waren deren Aufgaben der Innenrevision des KAV zugeordnet. Weiters konnte auch die Innenrevision des Magistrats der Stadt Wien Prüfungen in der Teilunternehmung AKH durchführen.

(3) Die im Bereich der Stadt Wien und der Medizinischen Universität Wien tätigen Innenrevisionen arbeiteten in Sonderfällen zusammen. Eine gemeinsame Risikoeinschätzung oder Prüfungsplanung erfolgte nicht. Eine übergreifende Überprüfung beider Rechtsträger war nur dem RH möglich.

55.2 Der RH hielt fest, dass die Innenrevisionen der Medizinischen Universität Wien und der Teilunternehmung AKH getrennt und mit unterschiedlichen Schwerpunkten arbeiteten. Er hob positiv hervor, dass in Sonderfällen eine Kooperation erfolgte, merkte jedoch kritisch an, dass dadurch eine systematische Kontrolle der Schnittstellen zwischen den Rechtsträgern nicht sichergestellt war.

[212] § 45 UG regelte das Verfahren der Aufsicht. Danach hatte die Universität dem BMWF Auskünfte zu erteilen, das BMWF konnte rechtswidrige Beschlüsse aufheben. Eine Einschau vor Ort war nicht ausdrücklich vorgesehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl dem BMWF, der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien, im Rahmen des abzuschließenden Zusammenarbeitsvertrags auch die Kooperation der Innenrevisionen zu regeln.

55.3 *Die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien führten aus, die Empfehlung des RH werde im Rahmen des Projekts „Universitätsmedizin Wien 2020“ behandelt werden.*

Risikoeinschätzung

56.1 Mangels eines institutionalisierten, rechtsträgerübergreifenden Risikomanagements konnte der RH nicht auf bestehende Risikoeinschätzungen zurückgreifen. Er führte daher im Zuge der Gebarungsüberprüfung Gespräche mit dem Ziel, eine Einschätzung bestehender Risiken aus der Zusammenarbeit zwischen Medizinischer Universität Wien und Teilunternehmung AKH zu gewinnen, und nahm Einsicht in verschiedene themenbezogene Unterlagen (z.B. Managementreports im Rahmen der Qualitätssicherungsprozesse, Entwürfe einer Risikobeurteilung für ein IKS, Audit–Berichte im Rahmen der ISO–Zertifizierung etc.).

Dabei ergaben sich folgende Eckpunkte:

- Die Zahl der gemeldeten Schadensfälle durch Fehler der Patientenbehandlung war rückläufig. Auch die Zahl der Beschwerden an die Patientenanwaltschaft entwickelte sich nicht auffällig.

- Bereits erkannte Risiken, insbesondere in der Beschaffung, waren durch einen eigenen Audit–Prozess analysiert worden. Der Beschaffungsbereich war seitdem umgestaltet worden.

- Verschiedene Risiken ergaben sich durch unvollständige Information. Zum Beispiel hatte die Teilunternehmung AKH keine Informationen über Quelle, Umfang und Zusammenhang von Drittmitteln der Medizinischen Universität Wien bzw. nur eingeschränkte Informationen über Nebenbeschäftigungen von Mitarbeitern der Medizinischen Universität Wien (siehe TZ 49).

  Dies beeinträchtigte die Möglichkeit, besondere Aufmerksamkeit auf Risikofaktoren zu legen, z.B. bei Beschaffungsprozessen mit Unternehmen, die der Medizinischen Universität Wien hohe Drittmittel zur Verfügung stellten bzw. deren Mitarbeitern Nebenbeschäftigungen anboten. Das AKH war die Krankenanstalt mit den höchsten Sachausgaben je Patient.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– In verschiedenen Fällen hatten nicht abgestimmte Maßnahmen eines Rechtsträgers (z.B. die in Aussicht genommenen Kürzungen bei den Journaldiensten) Auswirkungen auf den anderen Rechtsträger.

– Verschiedene rechtliche Risiken durch unklare Zuständigkeiten hatten sich bereits verwirklicht (z.B. die Verurteilung des Rektors der Medizinischen Universität Wien wegen Verletzungen des KA–AZG).

56.2 Der RH stellte fest, dass die Schadensfälle mit Beeinträchtigung der Patienten nicht gestiegen waren und jene Bereiche, in denen Probleme aufgetreten waren (z.B. bei der Beschaffung), bereits umgestaltet worden waren.

Er wies jedoch auch darauf hin, dass durchaus spezifische Risiken durch die Zusammenarbeit vorlagen und verwies dazu auf seine Empfehlungen in TZ 54.

56.3 *(1) Die Medizinische Universität Wien verwies auf ihre Ausführungen zu TZ 54 und führte aus, dass ihr IKS bereits in mehreren Rechnungsabschlüssen vom Abschlussprüfer voll akzeptiert worden sei.*

(2) Auch die Stadt Wien verwies auf ihre Ausführungen zu TZ 54. Die Umsetzung der Empfehlung des RH sei in Planung.

Überlegungen für die zukünftige Zusammenarbeit

57.1 (1) In der im Sommer 2012 veröffentlichten Wissensbilanz 2011 führte die Medizinische Universität Wien aus, sie sei nach wie vor an der Errichtung einer gemeinsamen Betriebsführungsgesellschaft interessiert, ein Zustandekommen wäre jedoch nicht absehbar.[213] Die Leistungsvereinbarung für die Jahre 2013 bis 2015 enthielt keinen Bezug mehr auf eine gemeinsame Gesellschaft, sondern beschränkte sich auf einige operative Elemente einer verbesserten Zusammenarbeit (z.B. beim Operationsmanagement).

Auch seitens der Stadt Wien war (etwa in der Balanced Scorecard oder im Entwurf für die Mittelfristplanung des KAV) eine gemeinsame Betriebsführungsgesellschaft nicht als Ziel enthalten. Implizit ergab sich aus den Projekten des KAV (z.B. der Konzentration der Beschaffung und der Vereinheitlichung des Zielvereinbarungsprozesses) eher

[213] In der Leistungsvereinbarung 2010 bis 2012 zwischen der Medizinischen Universität Wien und dem BMWF strebten beide Seiten grundlegende Klärungen zur Zusammenarbeit mit der Stadt Wien im AKH an. Zum Beispiel in Punkt G.5.4: Gemeinsame Bemühung um eine dem Uni–Betrieb angemessene Leistungs– und Kapazitätsplanung im AKH gegenüber dem KA–Träger.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eine Tendenz, eine stärkere Einheitlichkeit innerhalb des KAV herbeizuführen.

(2) Nach den Protesten im AKH im Dezember 2011 aus Anlass der geplanten Journaldienstreduktionen war durch eine Überbrückungshilfe des BMWF bis Juni 2013 ein Kompromiss gefunden worden. Bereits zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren jedoch weitere kritische Entscheidungssituationen absehbar.

- Mitte 2013 wird die Betriebsvereinbarung über die Journaldienste in der Medizinischen Universität Wien auslaufen, so dass eine neue Regelung der Arbeitszeiten erforderlich war.

- Für das Jahr 2014 war in der politischen Vereinbarung vom 6. Juni 2005 die Bestellung eines Gutachters zur Ermittlung des klinischen Mehraufwands vorgesehen.

- Im Jahr 2015 sollte die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005 auslaufen. Damit waren der klinische Mehraufwand und die Investitionen im AKH neu zu regeln.

(3) Ab Jänner 2012 verhandelten der Bund (vertreten durch das BMWF) und die Stadt Wien über die Beauftragung eines Projekts zur „Ziel– und Gesamtentwicklung AKH 2020“. Im Juni 2012 lag ein Projektauftrag vor. Er enthielt folgende Kernelemente:

- Das Projekt verfolgte als Ziele die Schaffung eines zwischen den Rechtsträgern abgestimmten Zukunftsbildes über die Entwicklung des AKH bis 2020 und eines für beide Rechtsträger nutzenbringenden Modells zur langfristigen Zusammenarbeit über 2015 hinaus. Teilziele waren u.a. eine bessere Abstimmung der jeweiligen Strategien, eine gezielte Leistungssteuerung und eine Optimierung von Personalbedarfsberechnung und Personaleinsatz.[214]

- Das Projekt sollte bis Ende 2014 laufen.[215] Bereits 2012 sollte eine Optimierung des Operationsmanagements, die Umsetzung einer verbesserten Aufgabenzuordnung zwischen den Berufsgruppen (siehe TZ 38) und eine Modifikation der Journaldienste erfolgen.

[214] weiters z.B. die Erhaltung der bisherigen Leistungsfähigkeit des AKH, die Sicherstellung seiner Finanzierbarkeit, die Steigerung von Effizienz und Effektivität, die Verminderung redundanter Strukturen und die Erarbeitung einer transparenten Datenbasis

[215] Nach einer Projektinitialisierung und einer Phase der Analyse und Konzeption sollten drei Teilprojekte gebildet werden: ein Teilprojekt „medizinischer Masterplan“, ein Teilprojekt „Etablierung einer Zentrumsorganisation“ und ein Teilprojekt „Betriebsführung und Unternehmenssteuerung“.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Eine Veränderung der Rechtsträgerschaft des AKH war ausdrücklich als Nichtziel ausgeschildert. Weiters galten bestimmte Vorgaben, so z.B. der Regionale Strukturplan Gesundheit, die strategische Leistungsplanung des KAV, (etwaige) Beschlüsse des Gemeinderats über die rollierende Finanzplanung des KAV, der Entwicklungsplan der Medizinischen Universität Wien 2012 und die politische Vereinbarung vom 6. Juni 2005.

57.2 Der RH bewertete die Einrichtung eines Projekts zur Verbesserung der Zusammenarbeit grundsätzlich positiv. Er sah darin die Chance, einen gemeinsamen Leistungsauftrag und eine gemeinsame Personalbedarfs– und Einsatzplanung zu erreichen.

Der RH wies jedoch auf drei für die weitere Entwicklung des AKH erfolgskritische Themen hin, die noch nicht im notwendigen Ausmaß berücksichtigt waren: die Festlegung gemeinsam definierter Vorgaben, die Einbeziehung der Mittelaufbringung in das Projekt und die Schaffung geeigneter rechtlicher Strukturen:

(a) Wesentliche Vorgaben für das Projekt, insbesondere der Entwicklungsplan der Medizinischen Universität Wien und der Regionale Strukturplan Gesundheit bzw. die Mittelfristplanung des KAV waren ohne Abstimmung einseitig festgelegt worden. Dies reduzierte die Flexibilität der jeweiligen Rechtsträger, auf die Bedürfnisse des Partners einzugehen.

(b) Eine Überarbeitung der Mittelaufbringung bzw. Finanzierung des AKH war nicht Bestandteil des Projekts. Leistungsauftrag und Umfang der zur Verfügung zu stellenden Mittel standen jedoch nach Auffassung des RH in untrennbarem Zusammenhang. Der RH wies darauf hin, dass er dazu Folgendes festgestellt hatte:

– Einerseits erbrachte das AKH hochwertige Leistungen (z.B. steigende Impact Punkte, umfassende Zentralversorgung Ostösterreichs).

– Andererseits lagen die Kosten rd. 30 % bis 60 % höher als in Vergleichskrankenanstalten. Es bestanden konkrete Effizienzprobleme (z.B. Leerstandskosten aufgrund von Bettensperren (TZ 11 bis 13), hohe Infrastrukturkosten (TZ 26), eine nicht optimierte Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen (TZ 38) und nicht optimal abgestimmte Dienstzeiten (TZ 42)).

Welche Ergebnisse den hohen Mitteleinsatz rechtfertigten bzw. welche Mittel für die erzielten Ergebnisse angemessen waren, müssten nach Auffassung des RH die an der Finanzierung beteiligten Rechtsträger

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

festlegen. Ein solches übergeordnetes Ziel, das Leistungsauftrag und Mitteleinsatz des AKH miteinander verband, fehlte jedoch. Seine Erarbeitung war auch im Projektauftrag nicht enthalten.

(c) Bestimmte Elemente der Zusammenarbeit (z.B. eine gemeinsame Personalführung) erforderten auch Änderungen in den rechtlichen Strukturen. Überlegungen dazu waren jedoch im Projekt nicht vorgesehen.

Der RH betrachtete das Projekt „Ziel– und Gesamtentwicklung AKH 2020“ daher als positive Entwicklung. Die Aussparung erfolgskritischer Themen lief jedoch einer umfassenden Zielerreichung zuwider. Weitere Schritte waren daher notwendig.

57.3 *Die Medizinische Universität Wien hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass das Ziel der Errichtung einer gemeinsamen Betriebsführungsgesellschaft zwar nicht im Text der Leistungsvereinbarung mit dem BMWF, jedoch in Punkt II.A.3 des Entwicklungsplans der Medizinischen Universität Wien klar festgelegt sei.*

Zur Schaffung geeigneter rechtlicher Strukturen merkte die Medizinische Universität Wien an, dass im Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ auch Anforderungen an ein Betriebsführungsmodell definiert werden sollten. Die Regelungen zur Bedeckung des Finanzmittelbedarfs seien nicht Gegenstand des Projekts, diese müssten direkt in einer Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Stadt Wien geregelt werden.

57.4 Der RH begrüßte die Zustimmung zu seiner Empfehlung und den Umstand, dass die Medizinische Universität Wien und die Stadt Wien die Umsetzung zahlreicher Empfehlungen planten bzw. bereits bearbeiteten. Insbesondere anerkannte der RH die konkreten Fortschritte bei der Erarbeitung gemeinsamer Zielvereinbarungen (TZ 10) und bei der Zusammenarbeit der Personalabteilungen (TZ 36).

Der RH wies jedoch auch darauf hin, dass in anderen, durchaus wesentlichen Bereichen, offenbar noch keine Einigung erfolgt war. Dies betraf z.B. die Festlegung des Leistungsumfangs im AKH (Bettenzahl), den Datenaustausch im Bereich von Nebenbeschäftigungen und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Pflegepersonal und Ärzten.

Eine endgültige Beurteilung, wieweit das Projekt „Universitätsmedizin Wien 2020“ die in dessen Rahmen zugesagte Umsetzung der Empfehlungen des RH leisten kann, bleibt daher einer Einschätzung nach Abschluss des Projekts und der Umsetzung seiner Ergebnisse vorbehalten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

AKH und Gesundheitsreform

58.1 Der RH hatte bereits in zahlreichen Gebarungsüberprüfungen festgestellt, dass im österreichischen Gesundheitswesen grundlegende strukturelle Defizite bestanden, die zu Ineffizienzen führten. Er hatte diese Defizite in den „Vorschlägen des Rechnungshofes zur Verwaltungsreform 2011“[216] insbesondere nach den Kategorien Kompetenzzersplitterung, Schnittstellenprobleme zwischen niedergelassenem und ambulantem Bereich, intransparente Finanzierung, mangelnde Datenqualität, zersplitterte Organisationsstruktur und Probleme des Personal– und Dienstrechts gegliedert und dazu 26 übergreifende Vorschläge entwickelt.

Auch die in der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung im AKH festgestellten Probleme spiegelten in zentralen Bereichen die generell im österreichischen Gesundheitswesen bestehenden Defizite wider.

- Die Probleme der Zusammenarbeit zwischen Bund, Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien (TZ 4 bis 7) und die komplexen Prozesse zur Entwicklung eines Leistungsauftrags (TZ 10) stellten ein weiteres Beispiel für die Folgen zersplitterter Kompetenzverteilung im Gesundheitswesen dar [260].[217]

- Die Ineffizienzen aufgrund der nicht voll ausgelasteten Strukturen (TZ 11 bis 13) zeigten die bereits vom RH dargelegte Notwendigkeit der Optimierung der Betriebsgrößen der Krankenhausstandorte [275] bzw. der tatsächlichen Reduktion von Strukturen bei geringerer Auslastung [266].

- Der unklare Leistungsauftrag des AKH im ambulanten Bereich (TZ 18) ergab sich auch aus der bereits mehrfach vom RH kritisierten mangelnden sektorübergreifenden Abstimmung.[218]

- Die ungünstige Anreizwirkung der „leistungsorientierten Finanzierung“ (TZ 24), die fehlende Transparenz über die Finanzierungsanteile (TZ 23), das Auseinanderfallen von Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung und die mangelnde Vergleichbarkeit der Kosten– und Leistungsdaten mit anderen Einrichtungen (TZ 26) waren Konsequenzen der grundlegenden Defizite der Krankenanstaltenfinanzierung bzw. der mangelnden Datenqualität [283, 284].

[216] RH Reihe Positionen 2011/1

[217] Die Nummern in den eckigen Klammern beziehen sich auf die Nummern der Vorschläge des RH für die Verwaltungsreform 2011 in seinem Positionspapier Reihe Positionen 2011/1.

[218] Der RH hatte dazu bereits grundsätzlich eine umfassende Leistungsangebotsplanung [262], eine einheitliche Dokumentation ambulanter Leistungen im intramuralen und extramuralen Bereich [265] sowie Verbesserungen bei Leistungsverschiebungen zwischen intramuralem und extramuralem Bereich [266] und eine Reduktion des Übergewichts des stationären Bereichs [278] angeregt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Auch die intransparente und komplexe Personalsituation (TZ 33 bis 36), die Ineffizienzen bei der Abstimmung von Dienstzeiten und Berufsgruppen bewirkte, spiegelte nicht nur die spezifischen Probleme der Kooperation von Medizinischer Universität Wien und Stadt Wien, sondern auch die grundsätzlichen Probleme des Dienst– und Personalrechts wider.

58.2 Der RH hielt zunächst fest, dass die unmittelbar an der Führung des AKH beteiligten Rechtsträger (BMWF, Medizinische Universität Wien und Stadt Wien) primär für die notwendigen Verbesserungen im AKH zuständig waren.

Wesentliche Schritte (z.B. eine Konsolidierung der Vertragslage, eine gemeinsame Finanzplanung, eine einfache Festsetzung der Vergütung des klinischen Mehraufwands oder eine Bereinigung der Zuständigkeiten bei den Sondermittelbediensteten) waren unabhängig von einer grundlegenden Gesundheitsreform.

Andere, ebenso wesentliche Schritte standen jedoch in direktem Zusammenhang mit den anstehenden grundlegenden Reformen im Gesundheitssystem (z.B. die Festlegung eines klaren Leistungsauftrags im Ambulanzbereich oder die Regelung der Vergütung überregionaler Leistungen).

Der RH wiederholte daher seine im Rahmen der Vorschläge zur Verwaltungsreform getätigte Anregung, grundlegende Reformen im Gesundheitsbereich zügig umzusetzen.

Im Übrigen verwies der RH auf seine ausgesprochenen Empfehlungen.

58.3 *Die Stadt Wien wies darauf hin, dass sie ein vorrangiges Interesse daran habe, die von Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern beschlossene Zielsteuerung im Gesundheitswesen auf Landesebene ehestens gemeinsam mit der Sozialversicherung umzusetzen.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

59 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWF, Medizinische Universität Wien und Stadt Wien

Zu den Rechtsgrundlagen

(1) Die bestehenden Verträge zur Zusammenarbeit wären zu konsolidieren. (TZ 5)

(2) Die Verträge wären um Vereinbarungen über Art und Umfang der Leistungen des AKH, die Gesamtfinanzierung, die Personalbereitstellung und Entscheidungsgremien zu ergänzen. (TZ 5, 6)

(3) Bei weiteren Verhandlungen für eine verbesserte Zusammenarbeit wären folgende Grundsätze zu beachten:

a) Es wären die rechtlichen Strukturen der Zusammenarbeit gemeinsam mit den Eckpunkten der Finanzierung zu verhandeln. (TZ 4)

b) Die für eine tatsächliche Umsetzung maßgeblichen Faktoren wären frühzeitig zu berücksichtigen. (TZ 4)

c) Es wären alle beteiligten Rechtsträger und maßgeblichen Hierarchieebenen in eine Projektstruktur einzubinden. (TZ 7)

Zu den Leistungen

(4) Der unter Gesichtspunkten der Patientenversorgung wirtschaftlich sinnvolle Leistungsumfang des AKH wäre durch eine fundierte Analyse zu ermitteln. (TZ 12) Die vorgehaltenen Strukturen (z.B. die Anzahl der Betten) wären diesem Bedarf anzupassen. (TZ 11)

(5) Es wäre eine gemeinsame aussagekräftige Zielvorgabe für die Balance von Grundversorgung und akademischer „Spitzenmedizin“ abzustimmen. (TZ 9, 16) Dazu wären folgende Elemente einvernehmlich festzulegen:

a) Es wären genauere Kriterien für die als „Spitzen–“ bzw. akademische Medizin zu erbringenden Leistungen vorzugeben. (TZ 16)

b) Es wären die zu priorisierenden Fachgebiete festzulegen. (TZ 16)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

c) Es wäre das Vorgehen für die Zuordnung von Einzelleistungen zum AKH abzustimmen. (TZ 16)

d) Der überregionale Versorgungsauftrag des AKH wäre konkret festzulegen. (TZ 16)

e) Für den ambulanten Bereich wären die Zielgruppen und die Art der Patientenbetreuung genauer festzulegen. (TZ 18)

f) Es wären Kennzahlen festzulegen, um Verschiebungen zwischen Routineversorgung und Forschung transparent zu machen. (TZ 15)

g) Es wären Möglichkeiten zur Anpassung dieser Vereinbarungen an geänderte Bedürfnisse vorzusehen. (TZ 17)

(6) Es wären eine Verpflichtung zur wechselseitigen Interessenwahrung und eine Schiedsinstanz zu regeln. In diesem Zusammenhang sollten auch die Auseinandersetzungen um die BRCA–Leistungen, Transplantationsförderungen und In–vitro–Fertilisation einvernehmlich gelöst werden. (TZ 19)

(7) Die leistungsbezogenen Steuerungs– und Planungsprozesse (insbesondere Zielvereinbarungen, Budgetvorgaben, Gesundheitsplanung, Entwicklungsplanung und Leistungsvereinbarungen) wären personell, inhaltlich und zeitlich besser abzustimmen. (TZ 10)

Zur Mittelaufbringung

(8) Die Budgetierung, die mittelfristige Planung und das Berichtswesen für die im AKH verwendeten Ressourcen sollten künftig gemeinsam oder zumindest abgestimmt erfolgen. (TZ 31) Dabei wären folgende Elemente zu beachten:

a) Die dem AKH zur Verfügung gestellten Mittel wären für einen mittelfristigen Zeitraum festzulegen und transparent darzustellen (z.B. in Erläuterungen zu den Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen). (TZ 22, 28, 29, 31)

b) Die Ursachen der hohen Kosten insbesondere im Bereich der Infrastruktur und Möglichkeiten zu deren Reduktion wären zu prüfen. (TZ 26)

c) Die notwendigen Reinvestitionen wären zu priorisieren und festzulegen. (TZ 30)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(9) Bei der Ausgestaltung der leistungsorientierten Mittelaufbringung für das AKH wäre sicherzustellen, dass Anreize für eine sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Führung gesetzt werden. Dabei wären folgende Ziele zu beachten:

a) stärkere Orientierung des Punktewerts in der LKF–Finanzierung an der Kostendeckung;

b) ausreichende Vergütung ambulanter Leistungen, um Leistungsverschiebungen in den stationären Bereich zu vermeiden;

c) leistungsorientierte Vergütung medizinischer Innovationen;

d) möglichst kostendeckende Vergütung von überregionalen Leistungen;

e) optimierte Vergütung der Vorhalteleistungen. (TZ 24)

(10) Die Mittelaufbringung wäre möglichst einfach und transparent auf die Rechtsträger aufzuteilen. (TZ 22) Dazu wäre insbesondere zu beachten:

a) Die Vergütung des klinischen Mehraufwands sollte in einem einfachen und kostengünstigen Verfahren erfolgen. (TZ 25)

b) Es wäre auf eine möglichst hohe Übereinstimmung von Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung zu achten. (TZ 23)

Zum Personal

(11) Es wäre wechselseitige Transparenz über das im AKH beschäftigte Personal herzustellen. (TZ 35) Dazu wäre insbesondere zu beachten:

a) Das zur Verfügung stehende Personal wäre in einer gemeinsamen Datenbasis zu erfassen; personalbezogene Kennzahlen wären abzustimmen. (TZ 36)

b) Das Einsatzgebiet des nichtmedizinischen Personals der Medizinischen Universität Wien (rd. 680 VBÄ) und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Personalbedarf des AKH wären einvernehmlich zu ermitteln. (TZ 35)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(12) Die Personalbewirtschaftung im AKH wäre deutlich zu vereinfachen: (TZ 33)

a) Innerhalb der jeweiligen Rechtsträger wären die Zuständigkeiten zur Personalbewirtschaftung stärker zusammenzuführen. (TZ 34)

b) Fach– und Dienstaufsicht bzw. Finanzierungsverantwortung für die Sondermittelbediensteten wären zusammenzuführen sowie Fragen der Administration und Nachbesetzung einvernehmlich zu regeln. (TZ 39)

(13) Es wären Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Personalbewirtschaftung zu ergreifen:

a) Es wäre eine trägerübergreifend optimierte Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen festzulegen. (TZ 38)

b) Es wären die Dienstzeiten im AKH besser abzustimmen. (TZ 42)

c) Es wäre die Ausübung von Dienst– und Fachaufsicht für Ärzte in Problemfällen zeitnah abzustimmen. (TZ 40)

d) Es wäre (gesetzlich) klarzustellen, wer für die Einhaltung der Bestimmungen des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes verantwortlich ist. (TZ 44)

e) Die Genehmigung von Nebenbeschäftigungen wäre auf Basis gegenseitiger Informationen abzustimmen. (TZ 45)

f) Ein gemeinsames Fehlzeiten–Management wäre auf Basis rechtsträgerübergreifender Vergleiche anzustreben. (TZ 46)

(14) Es wäre auf Basis eines klaren Leistungsauftrags eine gemeinsame Personalbedarfsplanung durchzuführen (TZ 47 bis 50) und dabei eine bedarfsgerechte Bereitstellung von ärztlichem Personal für Nacht– und Wochenenddienste zu regeln. (TZ 41)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zum Risikomanagement

(15) Die von beiden Seiten geplante Einführung eines Risikomanagements sollte gemeinsam oder zumindest abgestimmt erfolgen. (TZ 54, 56) Dabei wären folgende Punkte zu beachten:

a) Risiken aus der Zusammenarbeit wären gemeinsam zu identifizieren und Maßnahmen zum Umgang damit zu entwickeln. (TZ 54, 56)

b) Im Rahmen des abzuschließenden Zusammenarbeitsvertrags wäre auch die Kooperation der Innenrevisionen zu regeln. (TZ 55)

c) Es wäre eine gemeinsame Einführung eines formalisierten Internen Kontrollsystems zu prüfen. (TZ 54, 56)

Stadt Wien

(16) Es wäre Vorsorge für eine Optimierung der notwendigen Bettensperren im AKH zu treffen. (TZ 13)

(17) Für ausländische Selbstzahler wären für Spitzenleistungen kostendeckende Gebühren festzulegen. (TZ 24)

(18) Aufbauend auf bestehende Vorarbeiten wäre eine Neuorganisation der Personalagenden innerhalb der Teilunternehmung AKH vorzunehmen. (TZ 34)

(19) Die geplante Reduktion der Zahl der überlassenen Arbeitskräfte wäre konsequent umzusetzen und in die Gesamtpersonalplanung (Schlussempfehlung 14) einzubetten. (TZ 37)

(20) Das vorgesehene Fehlzeiten–Management (Datenanalyse, Rückkehr– und Informationsgespräche) wäre konsequent umzusetzen. (TZ 46)

(21) Eine elektronische Unterstützung des Dienstplanmanagements wäre zeitnah unter Nutzung etwaiger Synergien mit der Medizinischen Universität Wien einzuführen. (TZ 43)

(22) In die Meldungen nach § 15c Wiener Krankenanstaltengesetz wären künftig auch jene Ärzte aufzunehmen, die die Medizinische Universität Wien zur Verfügung stellt. (TZ 48)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(23) Vor einem etwaigen Ausbau der Sonderklasse im AKH wäre deren tatsächliche Rentabilität zu ermitteln. (TZ 14)

(24) Vor einem etwaigen Ausbau der Sonderklasse im AKH wäre weiters zu erheben, in welchem Umfang Patienten durch die Ärzte des AKH in anderen Krankenanstalten als Sonderklassepatienten betreut werden. (TZ 14)

(25) Es wären auch jene Leistungen, die nicht im LKF–System abgerechnet werden können, systematisch zu erfassen. (TZ 24)

Medizinische Universität Wien

(26) Es wäre eine sachgerechte Erfassung der für die Forschung eingesetzten Arbeitszeit sowie der Gesamtarbeitszeit zu ermöglichen. (TZ 43)

(27) Es wäre auf die Einhaltung der vertraglichen Regelungen für Nebentätigkeiten zu achten und die Kontrolle der Nebenbeschäftigungen konsequent weiterzuführen. (TZ 45)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 222

BMUKK **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur**

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

KURZFASSUNG 223

Prüfungsablauf und –gegenstand 236

Grundlagen 236

Beteiligungsmanagement 241

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 302

ANHANG Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen 307

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundeshaushaltsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH–Gesetz	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
LGBl.	Landesgesetzblatt
Nr.	Nummer
rd.	rund
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Bei der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen gab es auf Bundes–, Länder– und Gemeindeebene Verbesserungspotenzial. Im BMUKK, im Land Salzburg, in der Stadtgemeinde Kufstein und in der Marktgemeinde Rankweil waren keine Richtlinien erstellt worden, welche eine einheitliche, effiziente und transparente Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement gewährleistet hätten.

In Salzburg, Kufstein und Rankweil fand im überprüften Zeitraum keine Evaluierung der Ausgliederungsgründe sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform statt. Im Burgenland und in Salzburg wurden für das Beteiligungs–, Finanz– und Risikocontrolling die Controlling–Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt, in Kufstein und Rankweil war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs– und Finanzcontrolling eingerichtet.

Die Frauenquote in den Aufsichtsorganen der Beteiligungen war generell relativ niedrig.

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

Die Querschnittsprüfung „Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen“ hatte im BMUKK, in den Ländern Burgenland (einschließlich der Burgenländischen Landesholding GmbH) und Salzburg (einschließlich der Land Salzburg Beteiligungen GmbH) sowie in der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil die Beurteilung der Beteiligungspolitik, der Beteiligungsverwaltung, des Beteiligungscontrolling und der Mandatsbetreuung zum Gegenstand. (TZ 1)

Beteiligungen der überprüften Stellen

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 war das BMUKK direkt und indirekt an sechs Kapital– und elf Sondergesellschaften, das Land Burgenland an 70, das Land Salzburg an 24, Kufstein an sieben und

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kurzfassung

Rankweil an vier Kapitalgesellschaften mit 50 % oder mehr beteiligt. Für seine Überprüfung wählte der RH nach dem Zufallsprinzip drei Gesellschaften beim BMUKK, zehn im Burgenland, sieben in Salzburg, sechs in Kufstein und vier in Rankweil aus. (TZ 4)

Beteiligungsmanagement

Gemäß dem vom RH und den Landesrechnungshöfen im Jahr 2005 erstellten Handbuch Beteiligungsmanagement umfasst dieses jede mehrheitliche, aktiv gestaltete Einflussnahme auf Unternehmen öffentlichen und privaten Rechts mit selbstständiger kaufmännischer Rechnungslegung, unabhängig von Art und Umfang kapitalmäßiger und vertraglicher Grundlagen. Im Wesentlichen besteht das Beteiligungsmanagement aus den vier Kernbereichen Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling sowie Mandatsbetreuung. (TZ 5)

Organisation des Beteiligungsmanagements

Mit der Einrichtung eines Beteiligungsmanagements kann ein (finanzieller) Aufwand verbunden sein. Nach Ansicht des RH übersteigt der für die öffentlichen Eigentümer mit dem Beteiligungsmanagement erzielbare Nutzen grundsätzlich den erforderlichen Aufwand. (TZ 6)

Im Bereich des BMUKK und in Salzburg fehlten Richtlinien für die Gewährleistung einer einheitlichen, effizienten und transparenten Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement. In Kufstein und Rankweil war kein eigenständiges Beteiligungsmanagement eingerichtet. Es waren keine Standards für die Beteiligungspolitik, die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung definiert. (TZ 6)

Regelungen auf Bundes–, Länder– und Gemeindeebene

Ab dem 1. Jänner 2009 hatte der Bundesminister für Finanzen dem für den Entwurf eines Finanzgesetzes zuständigen Ausschuss des Nationalrats einmal jährlich einen Bericht über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und ausschließlich beteiligt ist, sowie über die der Aufsicht des Bundes unterliegenden Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts, vorzulegen. Ab dem 1. Jänner 2013 wurde die Berichtspflicht auf Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, ausgeweitet. Zusätzlich ist ein zweimal jährlicher Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrolling dieser Beteiligungen an diesen Ausschuss des Nationalrats vorgesehen. (TZ 8)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

Kurzfassung

BMUKK

Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen

Im Burgenland war eine Berichtspflicht für Beteiligungen an den Landtag nicht vorgesehen. In Salzburg erhielt der Landtag jährlich einen Beteiligungsbericht. Die Gemeindeordnung von Tirol und das Gemeindegesetz in Vorarlberg sahen keine Berichtspflicht in Bezug auf Beteiligungen und die Geschäftsordnung des Gemeinderats von Kufstein keine näheren Regelungen in Bezug auf Beteiligungen vor. Eine Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung lag in Rankweil nicht vor. (TZ 8)

Die Länder Burgenland, Niederösterreich und Steiermark sahen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle in ihren Gemeindeordnungen die Verpflichtung einer jährlichen Berichterstattung der Unternehmen, die von Gemeinden beherrscht werden oder an denen Gemeinden beteiligt sind, an den Gemeinderat vor. (TZ 8)

Evaluierung der Zielsetzung der Beteiligungen

Im BMUKK war die letzte Evaluierung der Bundesmuseen 2004/2005 ohne Untersuchung der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform erfolgt sowie das Österreichische Filminstitut bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch nicht evaluiert worden. (TZ 9)

Das Burgenland erteilte im Jahr 2010 einen Evaluierungsauftrag für ihre Beteiligungen, erfasste dabei aber nur Teilbereiche. In Salzburg, Kufstein bzw. Rankweil fand im überprüften Zeitraum keine Evaluierung der Ausgliederungsgründe sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform der Beteiligungen statt. (TZ 9)

Systematische Vertragsgestaltung

Im BMUKK bestanden ministeriumsweit keine einheitlichen Musterverträge bzw. Mustergeschäftsordnungen. Auch in Salzburg, in Kufstein und in Rankweil gab es keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager. Im Burgenland lagen keine einheitlichen Mustergeschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vor. (TZ 11)

Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes

Da das Stellenbesetzungsgesetz grundsätzlich keine Ausnahmen vorsah, hätten bei der Besetzung der Manager – sowohl bei der Erst– als auch der Wiederbestellung – jeweils öffentliche Ausschreibungen vorangehen müssen. Im Wirkungsbereich des BMUKK wurde bei den erfolgten Wiederbestellungen (Verlängerungen der Managerverträge) der Manager nicht entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz vorgegangen. (TZ 12)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bei den Bestellungen (Erst– bzw. Wiederbestellungen) der Manager im Land Burgenland wurde teilweise das Stellenbesetzungsgesetz nicht angewendet. In Salzburg wurden die Managerfunktionen sowohl bei der Erst– als auch bei der Wiederbestellung ausnahmslos ausgeschrieben. Kufstein und Rankweil haben seit 1. Jänner 2011 das Stellenbesetzungsgesetz anzuwenden. (TZ 12)

Steuerungselemente in den Managerverträgen

Bei den Managervergütungen war mehrfach eine Bindung der variablen Bezugsbestandteile an überwiegend kurzfristige Zielvorgaben festzustellen. Ebenso erfolgten Auszahlungen von variablen Bezugsbestandteilen, die bspw. an keine konkreten Zielvereinbarungen mit auf Kennzahlen basierenden Vorgaben definiert waren und/oder nicht an die Erfüllung von jährlich im Vorhinein vereinbarten erfolgsabhängigen Zielerreichungsparametern gebunden waren und/oder an Bedingungen geknüpft waren, die jedenfalls mit dem Jahresgrundgehalt abgegolten waren. (TZ 13)

Durchführung des Beteiligungscontrolling

Das BMUKK führte ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling im Bereich Kultur entsprechend den Controlling–Richtlinien des Bundes durch. Im Bereich Kunst erstellte das Österreichische Filminstitut bis Jahresende 2011 keine Quartalsberichte. Während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle erarbeitete das BMUKK mit dem BMF einen Musterbericht gemäß den Controlling–Richtlinien. (TZ 15)

Im Burgenland und in Salzburg wurden für das Beteiligungs– und Finanzcontrolling die Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice nicht genutzt. In Kufstein und Rankweil war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs– und Finanzcontrolling eingerichtet. (TZ 15)

Risikocontrolling als Teil des Beteiligungscontrolling

Das BMUKK hatte sowohl im Bereich Kultur als auch im Bereich Kunst die Erfordernisse der Controlling–Richtlinien hinsichtlich Risikocontrolling ab dem 3. Quartal 2011 nicht umgesetzt. (TZ 16)

Im Burgenland und in Salzburg wurden für das Risikocontrolling die Controlling–Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt. Die Burgenländische Landesholding GmbH hatte mit der Entwicklung eines Risikomanagements für ihre Beteiligungen begonnen; es wären jedoch alle Unternehmen, an denen das Burgenland mehrheitlich direkt oder indirekt beteiligt ist, einem Risikocontrolling nach einheitlichen Vorgaben zu unterziehen. In Kufstein und Rank-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

weil war kein regelmäßiges und nach einheitlichen Standards definiertes Risikocontrolling eingerichtet. (TZ 16)

Mandatsbetreuung

Die zur Wahrnehmung der im Bundesmuseen–Gesetz 2002 angeführten Aufsichtspflicht erforderlichen Protokolle des Aufsichtsorgans wurden dem Beteiligungsmanagement des BMUKK im Bereich Kultur nicht vorgelegt. (TZ 18)

Im Burgenland erfolgte die Mandatsbetreuung der Politik sowie der vom Land entsendeten Vertreter in die Aufsichtsorgane aufgrund von deren Anfragen. In Salzburg wurde teilweise eine Mandatsbetreuung durchgeführt. In Kufstein und Rankweil erfolgte keine Mandatsbetreuung. (TZ 18)

Besetzung der Aufsichtsorgane

Richtlinien für eine objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane lagen bei keiner der überprüften Stellen vor. (TZ 19)

Frauenquote in den Aufsichtsorganen

Der Frauenanteil in den jeweiligen Aufsichtsorganen lag im Bereich des BMUKK zwischen 17 % und 56 %, im Burgenland bei 14 % bzw. 29 %, in Salzburg zwischen 0 % und 50 %, in Kufstein bei 14 % bzw. 20 % und in Rankweil zwischen 0 % und 38 %.

Die Frauenquote in den Aufsichtsorganen war teilweise relativ niedrig und entsprach daher nicht immer dem Gedanken des „Gender Mainstreaming“ und den allenfalls hierzu ergangenen Beschlüssen. (TZ 20)

Auf Bundesebene und in Salzburg wird ein 25 %–Frauenanteil in den Aufsichtsorganen bis 2013 bzw. 2014 angestrebt. Das Burgenland, Kufstein sowie Rankweil hatten keine Frauenquoten für Aufsichtsorgane von Unternehmen, an denen die jeweilige Gebietskörperschaft Anteile von mindestens 50 % besitzt, festgesetzt. (TZ 20)

Interessenkonflikte

Der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil hatte gleichzeitig die Funktionen als Beiratsvorsitzender und als Manager der Sozialzentrum Rankweil GmbH inne. Dadurch war die klare Trennung zwischen operativer Geschäftsführung und Überwachung der Gebarung, wie sie der Gesellschaftsvertrag vorsah, nicht gegeben. Die vorgefundene Kumulierung von Funktionen in der Marktgemeinde Rankweil und in ihren Beteiligungsgesellschaften könnte

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Befangenheitsprobleme und das Risiko von Interessenkollisionen mit sich bringen. (TZ 22)

Mustervertrag für Manager im BMUKK, Bereich Kultur

Der im BMUKK, Bereich Kultur, seit 2011 vorgelegene Mustervertrag für Manager entsprach mehrfach nicht den Vorgaben der Bundes–Vertragsschablonenverordnung. Er enthielt Bestimmungen, die den dem öffentlichen Handeln stets zugrunde liegenden Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit widersprachen und die bislang im BMUKK übliche Vertragsgestaltungspraxis für Managerverträge inhaltlich und finanziell zu Ungunsten des Bundes verschlechterte. Insbesondere im Hinblick auf die Einsparungsmöglichkeiten zur gesetzlichen „Schuldenbremse“ des Staatshaushaltes waren vorgesehene Verbesserungen wie z.B. die Beistellung eines Dienstwagens nicht nachvollziehbar. (TZ 23)

Bestehen einer Aufsichtsratspflicht

Zur Beurteilung der Aufsichtsratspflicht bei der Salzburger Flughafen GmbH ist die Anzahl der Arbeitnehmer nach § 36 Arbeitsverfassungsgesetz zu ermitteln. Da das Arbeitsverfassungsgesetz dem Schutz der Arbeitnehmerinteressen dient und die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer zum Inhalt hat, ist eine aliquote Berücksichtigung von Teilzeitkräften nicht vorgesehen. Vielmehr sind bspw. auch geringfügig Beschäftigte voll zu zählen, während Mitarbeiter wie leitende Angestellte bspw. nicht zu berücksichtigen sind. (TZ 24)

Einrichtung eines Beirats

Im Gesellschaftsvertrag der TOP–CITY–KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H. vom Jänner 2009 war kein Beirat vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nahm der Beirat noch immer die in den Statuten von April 2008 von der Generalversammlung übertragenen Rechte wahr.

Die Übertragung von Rechten der Generalversammlung auf einen Beirat bedarf jedenfalls einer Verankerung im Gesellschaftsvertrag. (TZ 25)

Wesentliche Feststellungen zum Beteiligungsmanagement der jeweiligen Gebietskörperschaft

(1) Bund: BMUKK

Für die Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements fehlten Richtlinien, die Standards für die vier Bereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung festlegen. (TZ 6)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Evaluierungen (Ziel– und Aufgabenerfüllung sowie Rechtsform der Beteiligung) wurden nicht periodisch durchgeführt. (TZ 9)

Das Österreichische Filminstitut erstellte bis Jahresende 2011 keine Quartalsberichte. (TZ 15)

Die Vorlage eines Risikocontrolling–Berichts ab dem 3. Quartal 2011 war noch nicht umgesetzt. (TZ 16)

Die Mandatsbetreuung erfolgte nicht in regelmäßiger und standardisierter Form. (TZ 18)

Es lagen keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vor. Der im Bereich Kultur vorgelegene Mustervertrag für Manager entsprach mehrfach nicht den Vorgaben der Bundes–Vertragsschablonenverordnung. (TZ 11, 23)

Richtlinien für die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane fehlten. (TZ 19)

(2) Länder: Burgenland und Salzburg

Für die Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements fehlten in Salzburg Richtlinien, die Standards für die vier Bereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung festlegen. (TZ 6)

Für das Beteiligungs–, Finanz– und Risikocontrolling wurden die Controlling–Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt. (TZ 15, 16)

Eine Berichtspflicht an den Landtag betreffend Beteiligungen war im Burgenland nicht vorgesehen. (TZ 8)

Evaluierungen (Ziel– und Aufgabenerfüllung sowie Rechtsform der Beteiligung) wurden nicht periodisch durchgeführt. (TZ 9)

Die Mandatsbetreuung erfolgte nicht in regelmäßiger und standardisierter Form. (TZ 18)

Einheitliche Muster für Managerverträge (Salzburg) sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager (Burgenland, Salzburg) lagen nicht vor. (TZ 11)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Richtlinien für die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane fehlten. (TZ 19)

Für Aufsichtsorgane von Mehrheitsbeteiligungen war im Burgenland keine Frauenquote festgesetzt. (TZ 20)

(3) Gemeinden: Kufstein und Rankweil

Ein systematisches Beteiligungsmanagement war nicht eingerichtet. Es waren keine Standards für die vier Bereiche des Beteiligungsmanagements Beteiligungspolitik, die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung definiert. (TZ 6)

Die Gemeindeordnung von Tirol und das Gemeindegesetz in Vorarlberg sahen keine Berichtspflicht an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung in Bezug auf Beteiligungen vor. (TZ 8)

Es war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs–, Finanz– und Risikocontrolling eingerichtet. (TZ 15, 16)

Es erfolgte keine Mandatsbetreuung. (TZ 18)

Einheitliche Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager lagen nicht vor. (TZ 11)

Richtlinien für die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane fehlten. (TZ 19)

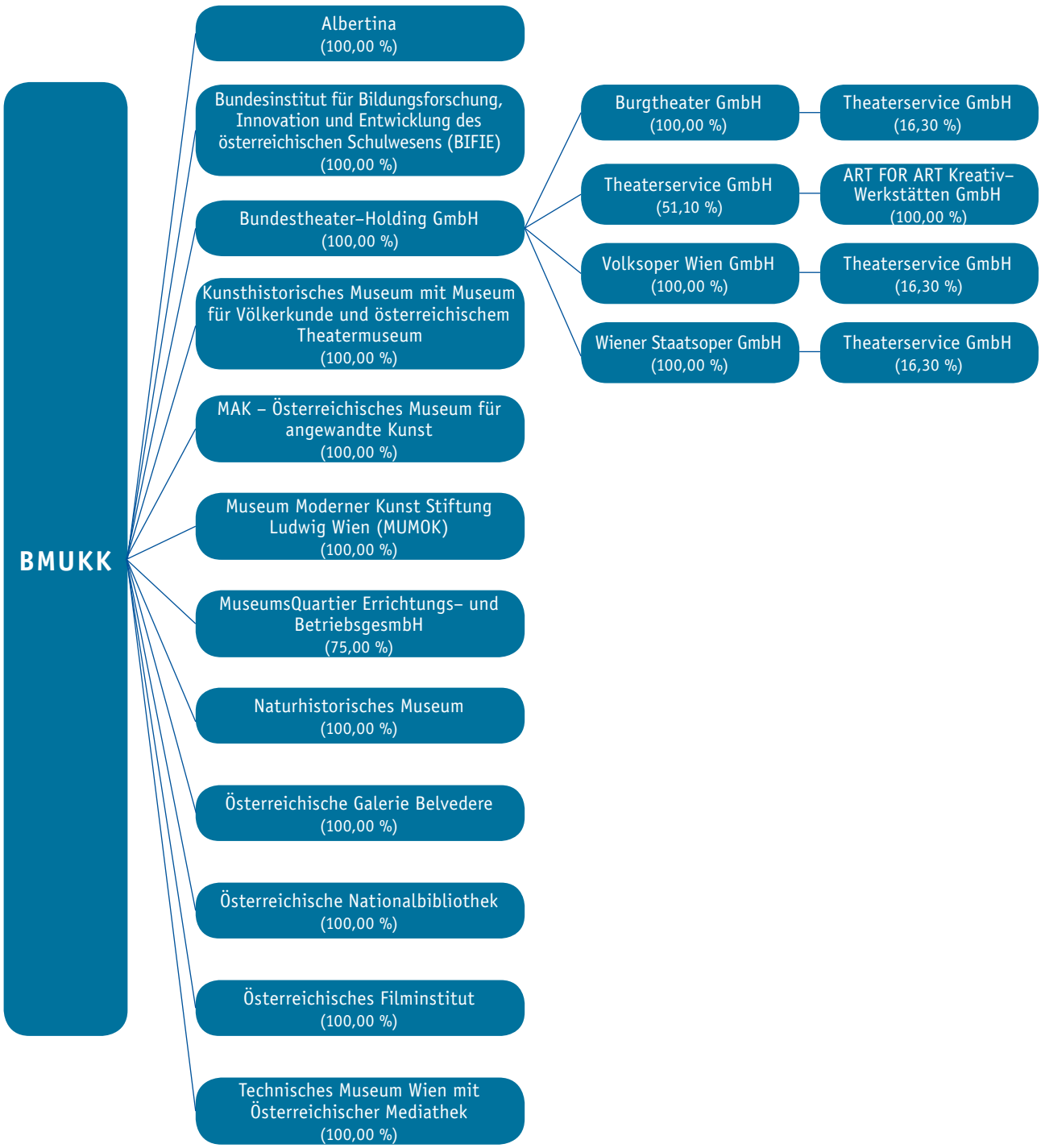
Für Aufsichtsorgane von Mehrheitsbeteiligungen war keine Frauenquote festgesetzt. (TZ 20)

Evaluierungen (Ziel– und Aufgabenerfüllung sowie Rechtsform der Beteiligung) wurden nicht periodisch durchgeführt. (TZ 9)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen

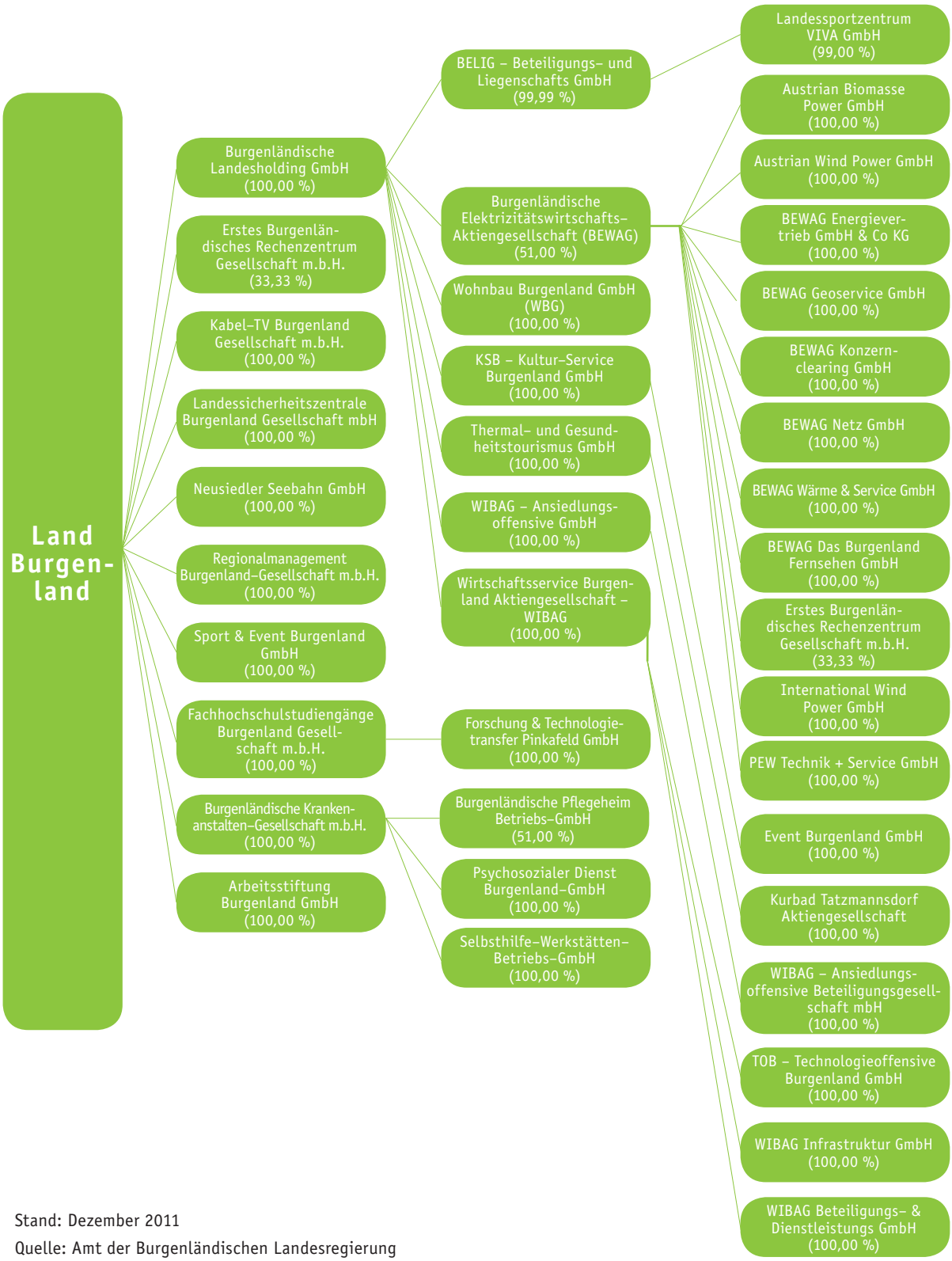
Mehrheitsbeteiligungen — ohne Fonds, ohne Stiftungen, ohne Vereine und ohne Verbände — bis einschließlich der dritten Ebene (Enkelgesellschaften)



Stand: Dezember 2011
Quelle: BMUKK

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen

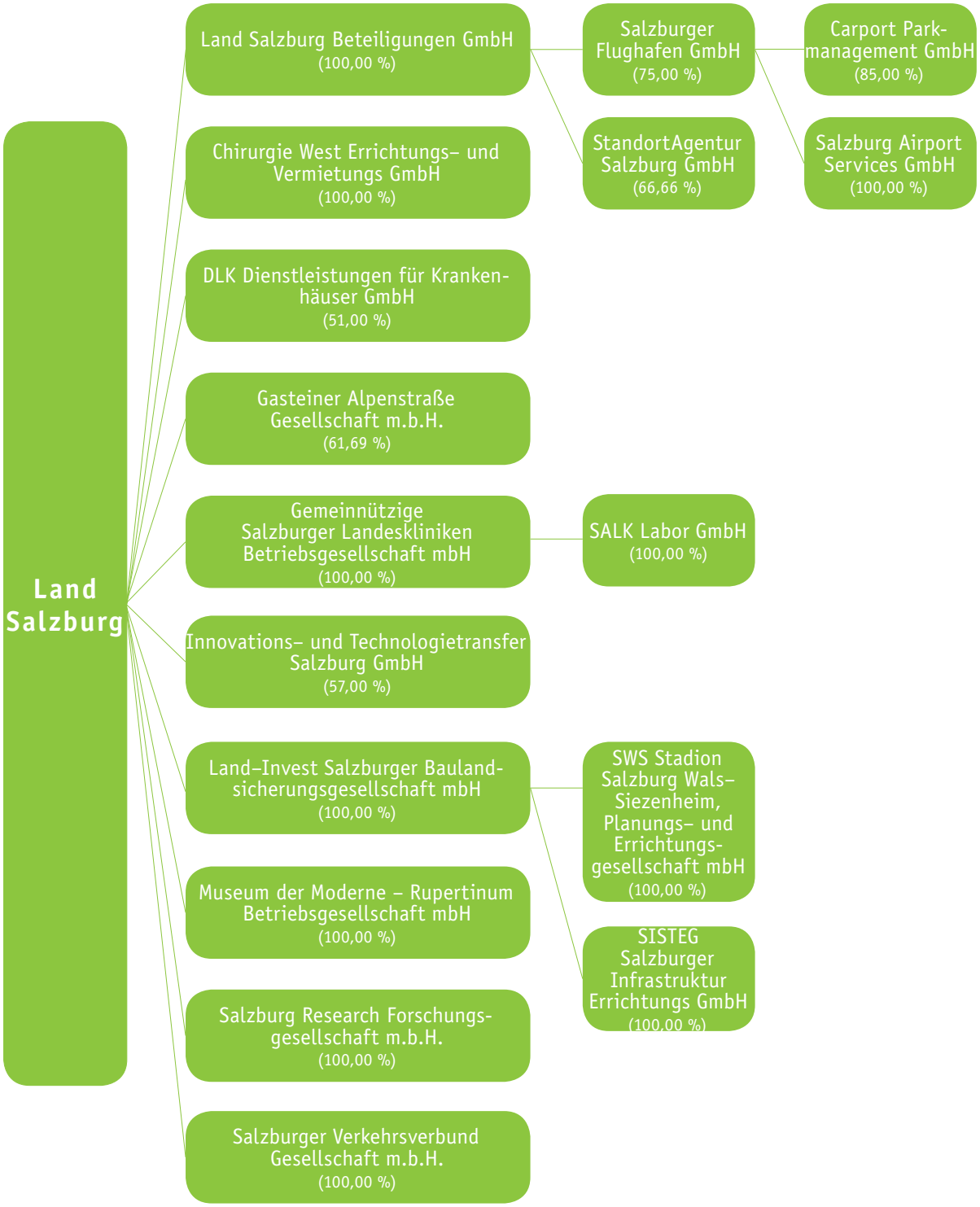


Stand: Dezember 2011

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen

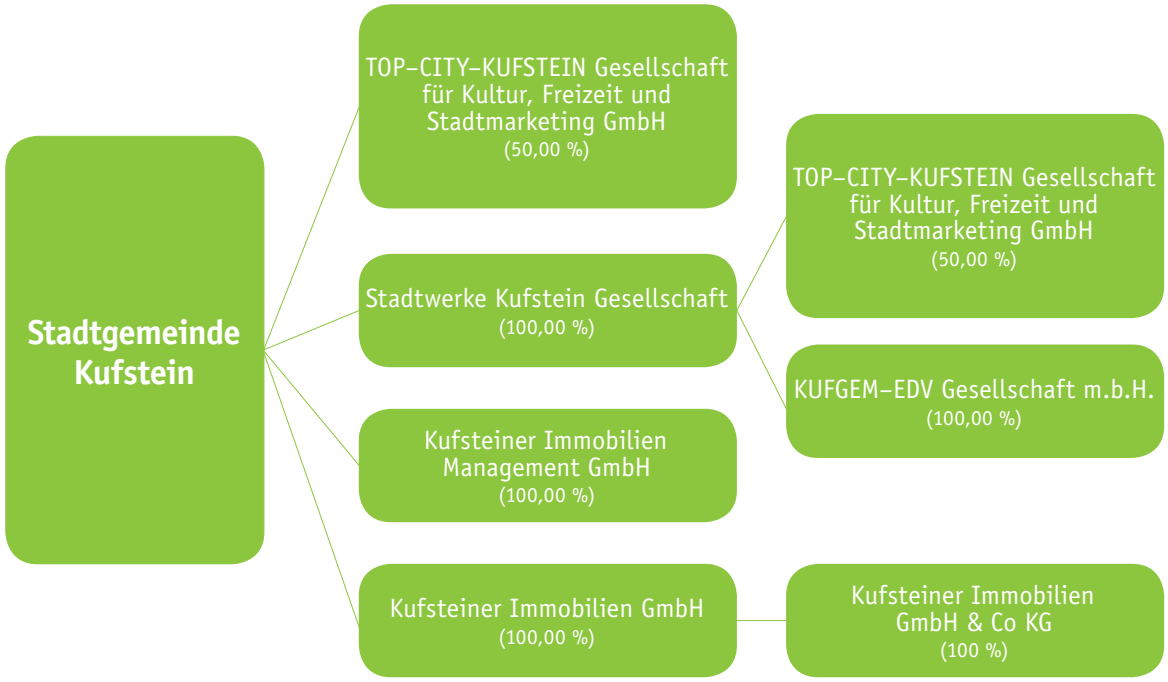


Stand: Dezember 2011

Quelle: Amt der Salzburger Landesregierung

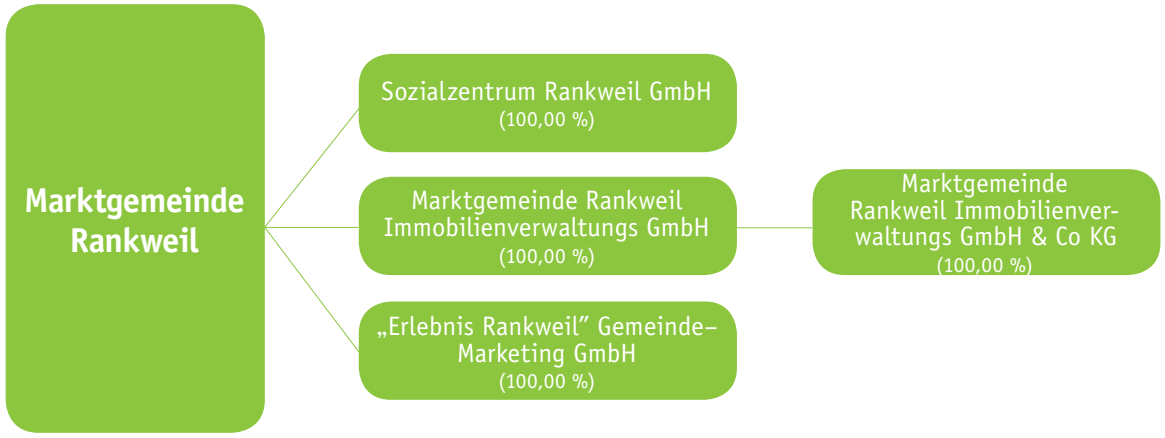
Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen



Stand: Dezember 2011

Quelle: Stadtgemeinde Kufstein



Stand: Dezember 2011

Quelle: Marktgemeinde Rankweil

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung: Kenndaten zu ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen		
Rechtliche Grundlagen	**Geltungsbereich in den einzelnen Gebietskörperschaften**	
gemeinsame gesetzliche Grundlage	**Bezeichnung**	**Quelle jeweils i.d.g.F.**
	Bundesgesetz über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz) Bundesgesetz über Aktiengesellschaften (Aktiengesetz – AktG) Gesetz vom 6. März 1906 über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH–Gesetz)	BGBl. I Nr. 26/1998 BGBl. I Nr. 114/1997 RGBl. Nr. 58/1906
spezifische Regelungen		
Bund	Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz)	BGBl. Nr. 213/1986 BGBl. I Nr. 139/2009
	Bundesmuseen–Gesetz 2002	BGBl. I Nr. 14/2002
	Bundesgesetz über die Förderung des österreichischen Films (Filmförderungsgesetz)	BGBl. Nr. 557/1980
	Richtlinie für die einheitliche Einrichtung eines Planungs–, Informations– und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs– und Finanzcontrolling (Controlling–Richtlinien)	BGBl. II Nr. 319/2002
	Verordnung der Bundesregierung betreffend die Vertragsschablonen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz (Bundes–Vertragsschablonenverordnung)	BGBl. II Nr. 254/1998
Land Burgenland	keine den Controlling–Richtlinien des Bundes entsprechende Rechtsnorm	
	Burgenländisches Stellenbesetzungsgesetz	LGBl. Nr. 1/1999
	Burgenländische Vertragsschablonenverordnung	LGBl. Nr. 24/1999
Land Salzburg	keine den Controlling–Richtlinien des Bundes entsprechende Rechtsnorm	
	Manager–Dienstverträge–Gesetz	LGBl. Nr. 27/1999
	Bundes–Vertragsschablonenverordnung (siehe oben)	LGBl. Nr. 27/1999
Stadtgemeinde Kufstein	Tiroler Gemeindeordnung 2001	LGBl. Nr. 36/2001
Marktgemeinde Rankweil	Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung	LGBl. Nr. 40/1985

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte zwischen September und Dezember 2011 im Rahmen der Querschnittsprüfung „Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen“ die Gebarungen im BMUKK, in den Bundesländern Burgenland (einschließlich der Burgenländischen Landesholding GmbH) und Salzburg (einschließlich der Land Salzburg Beteiligungen GmbH) sowie in der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil hinsichtlich der Beteiligungspolitik, der Beteiligungsverwaltung, des Beteiligungscontrolling und der Mandatsbetreuung. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2011.

Zentrale Ziele der Gebarungsüberprüfung waren die Beurteilung

- der Wahrnehmung der Eigentümerrolle, der Aufgaben des Aufsichtsrats, des Vorstands bzw. der Geschäftsführung im Hinblick auf die Steuerung der ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen (in der Folge kurz: **Beteiligungen**);
- der Ausgestaltung und der Effizienz des Beteiligungsmanagements;
- der Kriterien zur Besetzung der gesetzlich vorgesehenen Kontrollgremien durch die Eigentümer.

Zu den im Oktober 2012 übermittelten Prüfungsergebnissen gaben das BMUKK, die Bundesländer Burgenland (einschließlich der Burgenländischen Landesholding GmbH) und Salzburg sowie die Land Salzburg Beteiligungen GmbH, die Stadtgemeinde Kufstein und die Marktgemeinde Rankweil zwischen November 2012 und Februar 2013 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2013.

Grundlagen

Begriffsbestimmungen

2 Der RH definierte

- Ausgliederungen als Übertragung von Aufgaben, die bisher Gebietskörperschaften oder andere Verwaltungsträger wahrgenommen haben, auf andere, rechtlich selbständige Organisationen. Dabei habe sich der Staat privatrechtlicher oder öffentlich–rechtlicher Organisationsformen bedient, die Besorgung der Aufgaben sei aber im Einflussbereich des Staates verblieben. Ausgliederungen nahmen als so genannte organisatorische Privatisierungen eine Mittelstellung zwischen der unmittelbaren Aufgabenbesorgung durch die Gebietskörperschaften und echter Privatisierung, also dem Wegfall staatlichen Eigentums durch dessen vollständige oder teilweise Veräußerung an natürliche oder juristische Personen, ein;

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Beteiligungscontrolling – in Analogie zu den Controlling–Richtlinien – als die betriebswirtschaftliche Berichterstattung über monetäre und nicht–monetäre Kennzahlen auf Basis von Soll-Ist-Vergleichen; Ziel war, den Gesellschafter bei der Steuerung der Beteiligungsunternehmen zu unterstützen, um die politisch gewünschten Wirkungen zu erzielen;

– Finanzcontrolling – in Analogie zu den Controlling–Richtlinien – als Berichterstattung über die Zahlungen (des Bundes) an die jeweiligen Unternehmen und die Einnahmen (des Bundes) von den Unternehmen sowie allfällige Darlehens- und Haftungsstände (des Bundes).

Gesetzliche Rechte und Pflichten der Gesellschaftsorgane

3 Je nach Rechtsform des Unternehmens – Aktiengesellschaft (AG), Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), (wissenschaftliche) Anstalt öffentlichen Rechts, juristische Person des öffentlichen Rechts – haben deren Organe unterschiedliche, vom Gesetzgeber zugewiesene Rechte und Pflichten:

Aktiengesellschaft:

– Der Vorstand einer AG hat die Gesellschaft weisungsfrei unter eigener Verantwortung und unter Beachtung der Zustimmungsrechte des Aufsichtsrats, der Kompetenzen der Hauptversammlung sowie der Rechtstellung der Aktionäre zu leiten. Ihm obliegen u.a. die Einrichtung eines umfassenden und übergreifenden Informations– und Berichtswesens sowie Berichtspflichten gegenüber dem Aufsichtsrat (Jahresplan, Quartalsbericht, Sonderberichte bei wichtigen Anlässen und Anforderungsberichte).

– Dem verpflichtend einzurichtenden Aufsichtsrat einer AG obliegen u.a. die Überwachung der Geschäftsführung, die Bestellung und Abberufung des Vorstandes sowie die Verpflichtung zur aktiven Informationsversorgung.

– Die Hauptversammlung einer AG ist willensbildendes Organ der Aktionäre. Sie beschließt grundsätzlich nur in den im Gesetz oder in der Satzung ausdrücklich bestimmten Fällen.

Gesellschaft mit beschränkter Haftung:

– Wesentliche Aufgaben der Geschäftsführung einer GmbH sind die Vertretung der Gesellschaft nach außen sowie die Führung der Geschäfte. Die Grenzen der Geschäftsführung ergeben sich aus dem Gesellschaftsvertrag, insbesondere dem Unternehmensgegenstand,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Weisungen der Generalversammlung und Zustimmungspflichten des Aufsichtsrats oder der Gesellschafter. Die Geschäftsführung umfasst sämtliche Maßnahmen und Vorkehrungen, die notwendig sind, um den Gesellschaftszweck mit den der Gesellschaft zur Verfügung stehenden Mitteln zu erreichen; dazu zählt u.a. die Berichtspflicht gegenüber dem Aufsichtsrat.

– Die Einrichtung eines Aufsichtsrats bei einer GmbH ist fakultativ, sofern nicht durch Gesetz anderes angeordnet wird. Dem Aufsichtsrat obliegen bspw. das Verlangen von jederzeitigen Berichten sowie die Prüfung des Jahresabschlusses, des Lageberichtes und des Gewinnvorschlags.

– Die Generalversammlung einer GmbH ist oberstes Willensbildungsorgan und für alle Angelegenheiten zuständig, die nicht durch Gesetz oder Gesellschaftsvertrag entzogen sind.

Bei Anstalten oder juristischen Personen öffentlichen Rechts richten sich die Rechte und Pflichten der Organe sowie die Wahrnehmung der Eigentümerrechte nach den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen, auf deren Grundlage diese Anstalten oder juristischen Personen öffentlichen Rechts errichtet wurden:

– bspw. verwies das Bundesmuseen–Gesetz, mit dem die Bundesmuseen als (wissenschaftliche) Anstalten öffentlichen Rechts eingerichtet worden waren, hinsichtlich der Rechte und Pflichten des Kuratoriums und des/der Manager(s) auf die den Aufsichtsrat und die Geschäftsführung betreffenden Bestimmungen des GmbH–Gesetzes, welches sinngemäß anzuwenden war;

– zählte das Filmförderungsgesetz explizit die Aufgaben des Aufsichtsrats und des Direktors des Österreichischen Filminstituts als juristische Person des öffentlichen Rechts auf.

Gemäß Ausgliederungshandbuch des BMF sollte als Rechtsform möglichst die privatrechtliche Organisationsform der Kapitalgesellschaft (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) gewählt werden, weil sich diese bei Ausgliederungen in der Vergangenheit bewährt hat. Öffentlich–rechtliche Formen wären weitestgehend zu vermeiden.

Darstellung der Beteiligungen und Auswahl der überprüften Stellen

4 Innerhalb der überprüften Gebietskörperschaften stellte sich zum Zeitpunkt der Einschau an Ort und Stelle die Anzahl der direkten und indirekten Mehrheitsbeteiligungen – von denen der RH ausschließlich die Kapital– sowie Sondergesellschaften (juristische Person bzw. Anstalt

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

öffentlichen Rechts) und keine Fonds, Stiftungen, Vereine und Verbände berücksichtigte – wie folgt dar:

Tabelle 1: Anzahl der direkten und indirekten Mehrheitsbeteiligungen der überprüften Stellen (ohne Ausland) zum Stichtag 31. Dezember 2011

	Aktien-gesellschaften	Gesellschaften mit beschränkter Haftung	juristische Personen bzw. Anstalten öffentlichen Rechts	Summe
BMUKK	–	6	11	**17**
Burgenland	3	67[1]	–	**70**
Salzburg	–	24[2]	–	**24**
Kufstein	–	7[3]	–	**7**
Rankweil	–	4	–	**4**

1 Bei vier dieser Beteiligungen betrug der Landesanteil lediglich 50,00 %.
2 Bei sechs dieser Beteiligungen betrug der Landesanteil lediglich 50,00 % bzw. handelte es sich in einem Fall um eine weitere Subbeteiligung, die der Prüfungszuständigkeit des RH unterlag.
3 Davon betrug bei einer Beteiligung der Gemeindeanteil lediglich 50,00 %.

Quelle: überprüfte Stellen

Die Kenndaten zeigen die Mehrheitsbeteiligungen – ohne Fonds, ohne Stiftungen, ohne Vereine und ohne Verbände – einschließlich der dritten Ebene (Enkelgesellschaften).

Der RH wählte nach dem Zufallsprinzip Unternehmen aus der Grundgesamtheit der Beteiligungen zur Durchführung seiner Gebarungsüberprüfungen aus. Die Überprüfungen an Ort und Stelle erfolgten bei den Mehrheitseigentümern[1] sowie der Burgenländischen Landesholding GmbH und der Land Salzburg Beteiligungen GmbH und nicht bei den ausgewählten Unternehmen.

Der RH wählte folgende Beteiligungen aus:

(1) im Bereich des BMUKK:

- Naturhistorisches Museum
- Österreichische Nationalbibliothek
- Österreichisches Filminstitut

1 An der Salzburg Messe Beteiligungs GmbH war die Land Salzburg Beteiligungen GmbH zu 50 % Eigentümer; diese war die Muttergesellschaft der Messezentrum Salzburg GmbH.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) im Bereich des Landes Burgenland:

- Burgenländische Krankenanstalten–Gesellschaft m.b.H.
- Regionalmanagement Burgenland–Gesellschaft m.b.H.
- BELIG – Beteiligungs– und Liegenschafts GmbH
- Burgenländische Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft (BEWAG)
- KSB–Kultur–Service Burgenland GmbH
- Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft – WIBAG
- Wohnbau Burgenland GmbH
- Kurbad Tatzmannsdorf Aktiengesellschaft
- Technologiezentrum Neusiedl am See GmbH
- Technologiezentrum Mittelburgenland Errichtungs– und Betriebsgesellschaft m.b.H.

(3) im Bereich des Landes Salzburg:

- Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH
- Land–Invest Salzburger Baulandsicherungsgesellschaft mbH
- Salzburg Research Forschungsgesellschaft m.b.H.
- Salzburger Verkehrsverbund Gesellschaft m.b.H.
- Salzburger Flughafen GmbH
- StandortAgentur Salzburg GmbH
- Messezentrum Salzburg GmbH

(4) im Bereich der Stadtgemeinde Kufstein:

- KUFGEM–EDV Gesellschaft m.b.H.
- Kufsteiner Immobilien GmbH
- Kufsteiner Immobilien GmbH & Co KG
- Kufsteiner Immobilien Management GmbH
- Stadtwerke Kufstein Gesellschaft m.b.H.
- TOP–CITY–KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H.

(5) im Bereich der Marktgemeinde Rankweil alle Beteiligungen:

- „Erlebnis Rankweil“ Gemeinde–Marketing GmbH
- Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH
- Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH & Co KG
- Sozialzentrum Rankweil GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Beteiligungsmanagement

Definition

5 Im vom RH und den Landesrechnungshöfen im Jahr 2005 erstellten Handbuch[2] „Beteiligungsmanagement“ wird unter Beteiligungsmanagement jede mehrheitliche, aktiv gestaltete Einflussnahme auf Unternehmen öffentlichen und privaten Rechts mit selbstständiger kaufmännischer Rechnungslegung verstanden, unabhängig von Art und Umfang kapitalmäßiger und vertraglicher Grundlagen.

Die Bezeichnung „Unternehmen“ repräsentiert die juristische Erscheinungsform einer nach eigener Planung und auf eigenes Risiko tätigen Wirtschaftseinheit.

Als Zielsetzung eines Beteiligungsmanagements werden u.a. definiert:

- Unterstützung der Umsetzung politischer Wirkungsziele,
- rasche, übersichtliche und einfache Kontrolle der Erfüllung der budgetären, finanziellen und wirkungsorientierten Ziele,
- Schaffung von Standards, die ein einheitliches und effizientes Berichtswesen der Beteiligungsunternehmen ermöglichen,
- Information der politischen Entscheidungsträger,
- Unterstützung/Servicierung des Managements der Beteiligungsunternehmen.

Das Beteiligungsmanagement hat unterstützende Funktion; es darf nicht dazu führen, dass den Geschäftsführungen die unternehmerische Verantwortung aus der Hand genommen oder seitens der Politik im operativen Bereich zu sehr Einfluss genommen wird.

Das Beteiligungsmanagement umfasst vier wesentliche Kernbereiche:

- Beteiligungspolitik,
- Beteiligungsverwaltung,
- Beteiligungscontrolling sowie
- Mandatsbetreuung.

[2] Publikation Handbuch Beteiligungsmanagement, Rechnungshof und Landesrechnungshöfe, Eisenstadt im November 2005

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Beteiligungsmanagement trägt dazu bei, dass betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente in den Beteiligungsunternehmen richtig und einheitlich angewendet werden. Das Beteiligungsmanagement nutzt diese Instrumente indirekt, indem es die Ergebnisse aggregiert, analysiert und in den Steuerungs– und Überwachungsprozess integriert.

Organisation des Beteiligungsmanagements

6.1 Die organisatorische Integration ist – entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement – eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Erfüllbarkeit der Funktionen und Aufgaben des Beteiligungsmanagements. Es kommt darauf an, dass sowohl die Erfüllung der Einwirkungspflichten der Gebietskörperschaft als auch die notwendige unternehmerische Autonomie durch die entsprechende Zuordnung des Beteiligungsmanagements organisatorisch gesichert werden soll.

Die Aufgaben können sowohl zentral, als auch dezentral durch einzelne Fachabteilungen wahrgenommen werden. Regelungen über Aufgaben und Kompetenzen der in das Beteiligungsmanagement involvierten Abteilungen, sowie Regelungen über die Berichtspflicht und die Ausgestaltung des Berichtswesens sollten laut dem Handbuch Beteiligungsmanagement detailliert festgeschrieben sein.

(1) Im BMUKK war das Beteiligungsmanagement der Ausgliederungen auf drei Abteilungen in drei Sektionen (Kultur, Kunst, Allgemein bildendes Schulwesen) aufgeteilt.

Richtlinien oder Vorgaben für das Beteiligungsmanagement erließ das BMUKK nicht; daher war dieses im Ministerium unterschiedlich organisiert und wurden die Aufgaben unterschiedlich wahrgenommen. Auch die Arbeitsplatzbeschreibungen für Mitarbeiter der Sektion Kultur (Abteilung Beteiligungsmanagement) bzw. der Sektion Kunst (Abteilung Film) hatten hinsichtlich des Beteiligungsmanagements unterschiedliche Inhalte.

(2) Im Land Burgenland war das Management der Beteiligungen auf zwei Stellen aufgeteilt. Im Jahr 2005 gründete das Land die Burgenländische Landesholding GmbH (Burgenländische Landesholding) als 100 %–Tochtergesellschaft, deren Aufgabe das Beteiligungsmanagement der wesentlichen und werthaltigen Beteiligungen des Landes war. Ab 2007 entwickelte die Burgenländische Landesholding für ihre Beteiligungen ein Controlling mit einem eigenen Reportingschema[3], welches ab 2010 vollständig implementiert war.

[3] Genehmigung durch den Aufsichtsrat der Burgenländischen Landesholding am 4. Juli 2007

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Weiters richtete das Land Burgenland im Sommer 2007 das Beteiligungsmanagement als Stabstelle im Generalsekretariat des Amts der Burgenländischen Landesregierung ein. Im April 2008 beschloss die Burgenländische Landesregierung Richtlinien für das Beteiligungsmanagement[4], die ein effizientes, transparentes und nach den gesetzlichen Grundlagen bestehendes Beteiligungsmanagement gewährleisten sollten. Im Zuge von Umstrukturierungsmaßnahmen in der Landesamtsdirektion wurde im September 2011 die Stabstelle „Beteiligungsmanagement und Interne Revision" geschaffen.

Das Beteiligungsmanagement und die Burgenländische Landesholding schlossen im Juni 2010 eine Kooperationsvereinbarung, um Doppelgleisigkeiten im Bereich des Beteiligungscontrolling zu vermeiden und Synergieeffekte zu heben.

(3) Das Beteiligungsmanagement des Landes Salzburg war Teil der Abteilung Finanz– und Vermögensverwaltung des Amts der Salzburger Landesregierung. Seine Aufgaben waren in der Geschäftseinteilung des Amts der Salzburger Landesregierung nicht konkretisiert und es lagen weder Richtlinien noch Stellen– und Arbeitsplatzbeschreibungen für das Beteiligungsmanagement vor. Neben dem Beteiligungsmanagement befasste sich das ebenfalls in der Abteilung Finanz– und Vermögensverwaltung angesiedelte Referat „Budgetangelegenheiten" mit bestimmten Angelegenheiten, die über Schnittstellen die Beteiligungsunternehmen betrafen und in die Landesgebarung hineinwirkten.

Parallel zum Beteiligungsmanagement bestand seit dem Jahr 2005 die Land Salzburg Beteiligungen GmbH, die zur Begrenzung des aufgrund der damaligen Rechtslage sich ergebenden Problems der historischen Haftungen der damaligen Salzburger Landes–Holding und aus steuerrechtlichen Überlegungen neu gegründet wurde.

(4) Organisatorisch war sowohl in Kufstein als auch in Rankweil kein eigenständiges Beteiligungsmanagement eingerichtet. Standards für ein Beteiligungsmanagement waren nicht definiert. Aufgaben der Beteiligungsverwaltung und der Mandatsbetreuung wurden vom Amt der Stadt– bzw. Marktgemeinde wahrgenommen.

6.2 Dem RH war bewusst, dass mit der Einrichtung eines Beteiligungsmanagements ein (finanzieller) Aufwand verbunden sein kann. Nach Ansicht des RH übersteigt der für die öffentlichen Eigentümer mit dem Beteiligungsmanagement erzielbare Nutzen grundsätzlich den erforderlichen Aufwand.

[4] Richtlinien für das Beteiligungsmanagement, LAD–GS–BM/100–10003–2–2008

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Bereich des BMUKK und des Landes Salzburg fehlten Richtlinien für die Gewährleistung einer einheitlichen, effizienten und transparenten Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement.

In Kufstein und Rankweil waren keine Standards für die Beteiligungspolitik, die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Mandatsbetreuung definiert.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein sowie der Marktgemeinde Rankweil, ein systematisches Beteiligungsmanagement einzurichten. Im Sinne einer kosteneffizienten Vorgangsweise wäre für den RH der Aufbau eines gemeinsamen Beteiligungsmanagements für die Unternehmen mehrerer Gemeinden vorstellbar.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, Richtlinien für eine einheitliche, effiziente und transparente Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement zu beschließen, die Standards für die vier Bereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling sowie Mandatsbetreuung festlegen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien bei den Ausgliederungen unterschiedliche Modelle gewählt worden, die auch unterschiedliche Eingriffsmöglichkeiten des BMUKK in die operative Geschäftsführung mit sich gebracht hätten. Es sei zwar für das Grundziel des Controllings, alle Ausgliederungen gleich zu sehen (wirtschaftliches, sparsames und zweckmäßiges Handeln der Ausgliederung), die operative Umsetzung müsse sich aus Sicht des BMUKK allerdings an der gewählten Rechtsform orientieren und sich auch der materiellen Tätigkeit der Einrichtung anpassen. Die Aufgaben und Aufgabenabläufe würden sich aus den beiden für die Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek primär relevanten Gesetzen, dem Bundesmuseen–Gesetz und dem GmbH–Gesetz ergeben. Die Geschäftseinteilung des BMUKK mit der seit fünf Jahren bestehenden Abteilung Beteiligungsmanagement sowie die Arbeitsplatzbeschreibungen würden deren Rolle und Verantwortlichkeit gegenüber den ausgegliederten Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek definieren. Eine gesonderte Festlegung erscheine daher nicht erforderlich.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe das Land Burgenland im Jahre 2008/2009 mit dem Aufbau eines Beteiligungsmanagements begonnen. Das vom RH und den Landes–Rechnungshöfen erstellte Handbuch aus dem Jahr 2005 habe als Konzept gedient, um die Kernbereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling und Mandatsbetreuung aufzubauen. Auf-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

grund der Kooperationsvereinbarung zwischen dem Referat Beteiligungsmanagement und der Burgenländischen Landesholding sei es gelungen, die Effizienz der Steuerung und Kontrolle trotz knapper Personalressourcen zu optimieren. Die Burgenländische Landesregierung vermisse im Prüfungsergebnis des RH den positiven Entwicklungsstand des Beteiligungsmanagements (inklusive Burgenländische Landesholding GmbH).

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Einrichtung eines systematischen Beteiligungsmanagements gemäß Stadtratsbeschluss vom 17. Dezember 2012 betreffend Änderung des Geschäftsverteilungsplanes des Stadtamtes Kufstein Rechnung getragen werde.

Laut Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil hätten Ausgliederungen ausschließlich steuerliche oder organisatorische Gründe. Die Intention wäre dabei, und dies wäre bei den jeweiligen Gründungen in den Protokollen der Gemeindevertretung auch ausdrücklich festgehalten worden, dass die jeweiligen Gremien der Marktgemeinde Rankweil miteingebunden würden und es somit nicht zu einer klassischen Auslagerung gekommen sei. Dementsprechend wären auch die Organe der Gesellschaften so besetzt (die Gemeindevertretung als Generalversammlung, der jeweilige Gemeindevorstand als Beirat bzw. Aufsichtsrat, der Bürgermeister als Geschäftsführer).

Ausgliederungen bedürften angesichts der unterschiedlichen Größe des Unternehmens, aber auch aufgrund der jeweiligen Intention, einer differenzierten Behandlung. Die Gemeindeimmobiliengesellschaft und „Erlebnis Rankweil GmbH“ wären im Wesentlichen aus steuerlichen Aspekten gegründet worden; bei denen würden die Entscheidungen weiterhin in den Gemeindegremien fallen. Einem Geschäftsführer kämen weit weniger Kompetenzen und Aufgaben zu als in einem operativen Betrieb.

Im Hinblick auf diese Unterschiedlichkeiten scheine der RH–Bericht zu formalistisch, da er nur prüfe, ob ein Beteiligungsmanagement – im Quervergleich – vorhanden sei, ohne auf die einzelnen Unternehmen einzugehen bzw. die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Beteiligungsmanagements zu hinterfragen.

Mit – bei großzügiger Betrachtung – Ausnahme der Sozialzentrum Rankweil GmbH könnten die Gesellschaften der Marktgemeinde Rankweil nicht mit Unternehmen des Bundesministeriums oder der Länder verglichen werden, welche in der Regel einen wesentlich größeren Wirkungsbereich als örtliche Einrichtungen hätten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

So gehe es nach Meinung der Marktgemeinde Rankweil nicht um die Frage, ob beispielsweise Beteiligungsmanagement stattfinde, sondern was für das jeweilige Unternehmen notwendig sei. In dieser Form des Quervergleiches sei es beim vorliegenden Prüfbericht so nicht möglich, zeige aber doch die letztlich formalistische und (drastisch formuliert) oberflächliche Behandlung dieser Thematik durch den Bundesrechnungshof auf.

Empfehlungen zu einer künftigen Vorgangsweise beim Beteiligungsmanagement sehe die Markgemeinde Rankweil als Aufforderung einerseits für den Landesgesetzgeber, die erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, andererseits sei es sicherlich zielführend, wenn mehrere Gemeinden gemeinsam ein Beteiligungsmanagement aufbauen. Der Gemeindeverband in Vorarlberg könnte sich diesbezüglich als Koordinationsstelle einbringen.

6.4 Der RH entgegnete dem BMUKK, dass nur ministeriumsweite Richtlinien für alle mit Beteiligungsmanagement befassten Abteilungen eine einheitliche, effiziente und transparente Aufgabenwahrnehmung sicherstellen.

Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass er die Organisation des Beteiligungsmanagements des Landes und das Zusammenwirken mit der Burgenländischen Landesholding im Sachverhalt ausführlich dargestellt hatte. Er wies darauf hin, dass es im Rahmen dieser Prüfung, die die Systematik der Steuerung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen umfasste, hinsichtlich der Organisation des Beteiligungsmanagements keine Beanstandungen gegeben hatte.

Der RH entgegnete der Marktgemeinde Rankweil, dass ein professionelles Beteiligungsmanagement im öffentlichen Bereich von größter Bedeutung ist, weil die Anzahl der ausgegliederten Einheiten und Beteiligungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und somit die Anforderungen an die bestmögliche Steuerung dieser Einheiten und Beteiligungen steigen. Nach Auffassung des RH berücksichtigte daher die Ansicht der Marktgemeinde Rankweil, die Notwendigkeit des Beteiligungsmanagements auf einzelne Unternehmen einzuschränken, diese Entwicklung nicht. Da diese Querschnittsüberprüfung den Gebietskörperschaften „best practice"–Umsetzungen ermöglichen sollte, war für den RH die Meinung der Marktgemeinde Rankweil betreffend die Behandlung der Thematik nicht nachvollziehbar.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wie der RH bereits in seinem Prüfungsergebnis u.a. erwähnte, wird unter Beteiligungsmanagement jede mehrheitliche, aktiv gestaltete Einflussnahme auf Unternehmen öffentlichen und privaten Rechts mit selbstständiger kaufmännischer Rechnungslegung verstanden, unabhängig von Art und Umfang kapitalmäßiger und vertraglicher Grundlagen (siehe TZ 5).

Das Beteiligungsmanagement trägt dazu bei, dass betriebswirtschaftliche Methoden und Instrumente in den Beteiligungsunternehmen richtig und einheitlich angewendet werden. Das Beteiligungsmanagement nutzt diese Instrumente indirekt, indem es die Ergebnisse aggregiert, analysiert und in den Steuerungs– und Überwachungsprozess integriert.

Neben anderen Zielen stellen nach übereinstimmender Auffassung der Landesrechnungshöfe und des RH eine rasche, übersichtliche und einfache Kontrolle der Erfüllung der budgetären, finanziellen und wirkungsorientierten Ziele sowie die Information der politischen Entscheidungsträger u.a. durch die Beteiligungsberichtserstattung wesentliche Elemente des Beteiligungsmanagements – unabhängig vom jeweiligen Unternehmen – dar.

Die Beteiligungsberichtserstattung erhöht die Transparenz über das Beteiligungsengagement der Gebietskörperschaft und ist Voraussetzung für ein steuerndes Eingreifen. Das Management der Beteiligungen hat dem Eigentümer im Wege des Beteiligungsmanagements regelmäßig und zeitgerecht Informationen und Berichte schriftlich zu übermitteln. Ziel des Beteiligungsberichts ist es, wesentliche Daten über die zu steuernden Unternehmen einheitlich und übersichtlich bereitzustellen und Ergebnisse der steuernden Einwirkung darzulegen. Der Bericht soll über Zielerreichungsgrad, Leistungskraft und wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informieren.

Hinsichtlich der Gründung von Unternehmen aus steuerlichen Aspekten verwies der RH auf die Stellungnahme des BMF zur Gebarungsüberprüfung der Montanuniversität Leoben Forschungs– und Infrastruktur GmbH, dass die systematisch nicht zu rechtfertigenden Vorsteuerbeträge, welche durch einschlägige Konstruktionen (z.B. Zwischenschaltung von Errichtungsgesellschaften) erzielt wurden, durch das Stabilitätsgesetz 2012 gänzlich ausgeschlossen würden (siehe Reihe Bund 2012/11).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH stimmte abschließend der Auffassung der Marktgemeinde Rankweil zu, dass – wie er bereits im Prüfungsergebnis angeregt hatte – der Aufbau eines gemeinsamen Beteiligungsmanagements für mehrere Gemeinden zielführend wäre.

Beteiligungspolitik

Definition

7 Unter Beteiligungspolitik sind – entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement – die strategischen Vorgaben der Gebietskörperschaft bei Unternehmensbeteiligungen zu verstehen. Es werden die grundsätzlichen Rahmendaten für die Entstehung und Führung der Beteiligungen festgelegt. Vorgaben von politischen Zielen und Strategien durch die jeweilige Regierung für die Beteiligungspolitik einer Gebietskörperschaft sind notwendig.

Regelungen auf Bundes–, Länder– und Gemeindeebene

8.1 (1) Auf Bundesebene lagen nachfolgende Regelungen vor:

Das Bundesgesetz über die Führung des Bundeshaushaltes (Bundeshaushaltsgesetz – BHG) regelte[5] die gesetzlichen Informations–, Berichts– und Controllingpflichten für Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war, sowie auch für ausgegliederte Einrichtungen des Bundes als Rechtsträger des öffentlichen Rechts, deren Rechtsform durch Bundesgesetz anders bezeichnet wurde. Demgemäß hatte der mit der Verwaltung der Anteilsrechte betraute Bundesminister ein Beteiligungscontrolling und der Bundesminister für Finanzen ein Finanzcontrolling durchzuführen.

Weiters hatte der Bundesminister für Finanzen Richtlinien für die einheitliche Einrichtung eines Planungs–, Informations– und Berichterstattungssystems zu erlassen, die eine Durchführung des Beteiligungs– und Finanzcontrolling sicherstellten; damit sollte die ökonomische Führung dieser Rechtsträger aus der Sicht des Eigentümers Bund unterstützt werden. Die Geschäftsleitung dieser Rechtsträger hatte für die Einrichtung eines Planungs– und Berichterstattungssystems zu sorgen, das die Erfüllung der Berichterstattungspflichten nach den gesetzlichen Vorschriften und den Richtlinien sicherstellte. Bei Aktiengesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war, waren laut BHG das Beteiligungs– und Finanzcontrolling nur so

[5] BHG § 15 b

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

lange anzuwenden, als deren Aktien nicht zum Handel an einer in– oder ausländischen Börse zugelassen waren.

Aufgrund der Ermächtigung des BHG erließ der Bundesminister für Finanzen im August 2002 eine Richtlinie für die einheitliche Einrichtung eines Planungs–, Informations– und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs– und Finanzcontrolling (Controlling–Richtlinien).[6] Für die Informations– und Berichtspflichten der Gesellschaften beinhalteten die Controlling–Richtlinien Berichtsmuster. Den Controlling–Richtlinien zufolge umfasste

– das Beteiligungscontrolling die quartalsweise betriebswirtschaftliche Berichterstattung über monetäre und nicht–monetäre Kennzahlen auf Basis von Soll–Ist–Vergleichen und war durch den die Anteilsrechte des Bundes verwaltenden bzw. durch den für die Aufsicht zuständigen Bundesminister durchzuführen; in der Novelle der Controlling–Richtlinien vom Juni 2011 wurde das Beteiligungscontrolling um das Risikocontrolling erweitert;

– das Finanzcontrolling die Zahlungen des Bundes an die jeweiligen Unternehmen und die Einnahmen des Bundes von den Unternehmen sowie allfällige Darlehens– und Haftungsstände des Bundes und war vom Bundesminister für Finanzen durchzuführen.

Ab dem 1. Jänner 2009 hatte der Bundesminister für Finanzen bis zum Beginn der Beratungen über den Entwurf eines Bundesfinanzgesetzes in dem dafür zuständigen Ausschuss des Nationalrats diesem Ausschuss einen Bericht über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und ausschließlich beteiligt war, sowie über die der Aufsicht des Bundes unterliegenden Gesellschaften öffentlichen Rechts und Anstalten öffentlichen Rechts – ausgenommen die Träger der Sozialversicherung –, deren Rechtsform durch Bundesgesetz anders bezeichnet wurde (einschließlich der Universitäten), vorzulegen**.** Dies geschah in Form des vom Bundesminister für Finanzen vorgelegten Ausgliederungsberichts.

Mit dem Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013[7] per 1. Jänner 2013 wurde die Berichtspflicht auf jene Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, ausgeweitet. Zusätzlich wird der Bundesminister für Finanzen dem mit der Vorberatung von Bundesfinanzgesetzen befassten Ausschuss des Nationalrats jährlich zum Stichtag 30. April und zum Stichtag 30. September innerhalb

[6] BGBl. II Nr. 319/2002

[7] BHG 2013 § 42 bzw. § 67

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eines Monats einen Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrolling dieser Beteiligungen zu übermitteln haben.

(2) Im Land Burgenland war gemäß den Bestimmungen der Landesverfassung für die Gründung einer Gesellschaft als auch für Beteiligungen an Kapitalgesellschaften ein Beschluss der Landesregierung notwendig. Den Mitgliedern der Burgenländischen Landesregierung wurden gemäß Referatseinteilung8 bestimmte Beteiligungen zugeteilt. Bei Beteiligungen, deren Zuordnung strittig war, hatte der Landeshauptmann die Restkompetenz.

Das Referat Beteiligungsmanagement des Amts der Burgenländischen Landesregierung erstellte einen jährlichen Beteiligungsbericht, der primär dem Landeshauptmann – als dem für das Beteiligungsmanagement zuständigen politischen Referenten – einen groben betriebswirtschaftlichen Überblick zu den werthaltigsten bzw. strategisch bedeutendsten Beteiligungen inklusive der Burgenländischen Landesholding samt Tochterunternehmen liefern sollte. Eine Übermittlung eines Beteiligungsberichts an den Landtag erfolgte nicht.

Das Beteiligungsmanagement erarbeitete Standards für Landesbeteiligungen im Sinne eines Corporate Governance Kodex samt Berichtspflichten. Diese waren Anfang 2012 von der Landesregierung noch nicht genehmigt und umgesetzt.

(3) Im Land Salzburg war gemäß dem Landes–Verfassungsgesetz 1999 die Genehmigung des Landtags für den Fall, dass das Land über das eingezahlte Kapital hinaus haftet, einzuholen. Weiters war die Zustimmung des Landtags auch für die Veräußerung von Landesvermögen erforderlich.

Landtagsbeschlüsse waren weiters für einzelne Maßnahmen erforderlich, wie z.B. die Zuweisung von Landesbediensteten an Gesellschaften oder für die Übernahme der Haftungen des Landes für Verbindlichkeiten.

Gemäß der Geschäftsordnung der Landesregierung[9] war die Landesregierung für die Beschlussfassung von Ausgliederungen bzw. den Erwerb oder die Übertragung von Unternehmensbeteiligungen zuständig. Die sachlichen Zuständigkeiten für die einzelnen Beteiligungsgesellschaften richteten sich nach der jeweiligen Materie der Geschäftsordnung der Landesregierung; somit waren die einzelnen Regierungsmitglieder

8 LGBl. Nr. 39/2010

9 LGBl. Nr. 43/2004 i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

für jene Kapitalgesellschaften zuständig, die von ihrer Branche her dem Ressort zuzuordnen waren. Die entsprechenden Abteilungen des Amts der Landesregierung nahmen die jeweiligen Agenden wahr.

Die Angelegenheiten der Wahrnehmung der Gesellschafterrechte, somit auch die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungscontrolling, waren zwischen den beiden Landeshauptmann–Stellvertretern aufgeteilt.

Der Salzburger Landtag erhielt jährlich von dem für das Finanzressort zuständigen Landesregierungsmitglied einen Beteiligungsbericht, in dem überblicksweise Daten über Eigentumsverhältnisse, Aufsichtsorgane — und seit 2011 — auch über die wirtschaftliche Entwicklung der von der Beteiligungsverwaltung des Landes erfassten Unternehmen dargestellt wurden. Die von der Land Salzburg Beteiligungen GmbH gehaltenen direkten Beteiligungen wurden gemeinsam mit den direkten Beteiligungen des Landes Salzburg im Beteiligungsbericht an den Salzburger Landtag erfasst.

Der Salzburger Landtag fasste im Juli 2010 den Beschluss, die Landesregierung zu ersuchen, einen Verhaltenskodex für Betriebe mit öffentlicher Beteiligung zu entwickeln. Der daraufhin in Angriff genommene „Salzburg Corporate Governance Kodex“ befand sich zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung noch im Entwurfsstadium.

(4) Die Kompetenzen der Stadtgemeinde Kufstein waren in der Tiroler Gemeindeordnung 2001[10] verankert. Die Stadtgemeinde war berechtigt, wirtschaftliche Unternehmen zu gründen, zu erweitern, aufzulösen oder sich an ihnen zu beteiligen. Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit konnten im Bereich der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Abfallwirtschaft und der Errichtung und Verwaltung von Wohn– und Geschäftsgebäuden eingerichtet werden.

Die Aufsichtsbehörde des Landes Tirol hatte u.a. die Errichtung, die wesentliche Erweiterung oder die Auflassung wirtschaftlicher Unternehmen sowie den Erwerb und die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen zu genehmigen.

Die Geschäftsordnung des Gemeinderats der Stadtgemeinde Kufstein aus 2001 sah keine näheren Regelungen in Bezug auf Beteiligungen vor.

[10] LGBl. Nr. 36/2001

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(5) Die Aufgaben der Gemeindevertretung der Marktgemeinde Rankweil waren im Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung[11] geregelt. So bedurfte es u.a. eines Beschlusses für den Erwerb und die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen, für eine Beteiligung der Gemeinde an einem wirtschaftlichen Unternehmen sowie für die Errichtung und Auflassung eines Unternehmens.

Weiters durfte eine Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen nur betreiben oder eine Beteiligung an einem solchen eingehen, wenn dies den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach. Die Beschlüsse über Errichtung oder wesentliche Erweiterung wirtschaftlicher Unternehmen sowie Beteiligung oder wesentliche Erweiterung der Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen bedurften einer Genehmigung der Aufsichtsbehörde des Landes Vorarlberg.

Die Gemeindevertretung der Marktgemeinde Rankweil hatte sich selbst keine Geschäftsordnung gegeben.

Drei Länder (Burgenland, Niederösterreich, Steiermark) hielten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle (September bis Dezember 2011) in ihren Gemeindeordnungen die Verpflichtung fest, dass bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die entweder unter beherrschendem Einfluss der Gemeinde stehen oder an denen die Gemeinde allein oder mit anderen der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde unterliegenden Rechtsträgern mit mindestens 50 % direkt oder indirekt beteiligt ist, dem Gemeinderat jährlich ein Bericht der Geschäftsführung über die wirtschaftliche Situation und die voraussichtliche Entwicklung des jeweiligen Unternehmens vorzulegen ist.

8.2 Der RH hielt fest, dass ab dem 1. Jänner 2009 der Bundesminister für Finanzen dem Nationalrat einmal jährlich einen Bericht über Gesellschaften, an denen der Bund direkt und ausschließlich beteiligt ist, sowie auch für ausgegliederte Einheiten des Bundes als Rechtsträger des öffentlichen Rechts vorzulegen hatte.

Der RH nahm zustimmend zur Kenntnis, dass das BHG 2013 ab 1. Jänner 2013 die Berichtspflicht auf Gesellschaften, an denen der Bund direkt und mehrheitlich beteiligt ist, ausweitet. Zusätzlich ist zweimal jährlich eine Information des Nationalrats hinsichtlich der Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrolling der Beteiligungen des Bundes vorgesehen.

[11] LGBl. Nr. 40/1985 i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH stellte fest, dass im Burgenland keine Berichtspflicht für Beteiligungen an den Landtag vorgesehen war.

Für die Länder Burgenland und Salzburg erachtete der RH analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 zweimal jährlich eine Information über die wesentlichen Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrolling an den jeweiligen Landtag als zweckmäßig.

Der RH stellte fest, dass die Gemeindeordnung von Tirol und das Gemeindegesetz in Vorarlberg keine Berichtspflicht in Bezug auf Beteiligungen und die Geschäftsordnung des Gemeinderats von Kufstein keine näheren Regelungen in Bezug auf Beteiligungen vorsahen. Eine Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung lag in Rankweil nicht vor.

Demgegenüber hielt der RH fest, dass die Länder Burgenland, Niederösterreich und Steiermark zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle in ihren Gemeindeordnungen die Verpflichtung einer jährlichen Berichterstattung der Unternehmen, die von Gemeinden beherrscht werden oder an denen Gemeinden beteiligt sind, an den Gemeinderat vorsahen.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 dem Landtag einmal jährlich einen Bericht über Beteiligungen vorzulegen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg, analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 zweimal jährlich den jeweiligen Landtag über die wesentlichen Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrolling zu informieren.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, eine jährliche Berichtspflicht der Geschäftsführung von zumindest jenen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die jeweilige Gemeinde direkt und mehrheitlich beteiligt ist, an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung in die Regelungen betreffend die Aufgabenwahrnehmung durch den Gemeinderat bzw. die Gemeindevertretung aufzunehmen.

Weiters empfahl er der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, bei den Ländern auf die Implementierung einer Regelung in der Gemeindeordnung bzw. im Gemeindegesetz des jeweiligen Landes hinzuwirken, die eine jährliche Berichtspflicht der Geschäftsführung von zumindest jenen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die jeweilige Gemeinde direkt und mehrheitlich

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

beteiligt ist, an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung vorsieht. Dadurch soll eine einheitliche Vorgehensweise für alle Gemeinden eingerichtet werden.

8.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung werde die Empfehlung des RH, die Berichtspflicht an den Landtag analog dem Bundeshaushaltsgesetz 2013, das am 1. Jänner 2013 in Kraft getreten ist, vorzusehen, in den zuständigen Gremien näher diskutiert werden, wobei der Umfang einer möglichen Berichtspflicht genau zu bedenken wäre. Denn eine Veröffentlichung von Berichten des Beteiligungsmanagements im Landtag könnte die operative Tätigkeit eines Internen Kontrollsystems beeinträchtigen, weil es sowohl prozessbegleitend als auch evaluierend agiere.*

Die Salzburger Landesregierung und die Land Salzburg Beteiligungen GmbH teilten mit, dass zwischenzeitlich der Land Salzburg Corporate Governance Kodex von der Salzburger Landesregierung am 6. März 2012 beschlossen und bereits mehrheitlich auf Grundlage entsprechender Gesellschafterbeschlüsse in jenen Gesellschaften, an denen das Land Salzburg beteiligt ist, umgesetzt worden sei.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung dahingehend entsprochen werde, dass eine entsprechende Beschlussfassung durch den Gemeinderat erfolgen solle und beim Land Tirol auf Implementierung einer entsprechenden Regelung in der Tiroler Gemeindeordnung 2001 – TGO hingewirkt werde.

8.4 Der RH wies gegenüber der Burgenländischen Landesregierung darauf hin, dass es sich bei den geforderten Berichtspflichten an die allgemeinen Vertretungskörper um einen Überblick über die wirtschaftlichen Ergebnisse der Beteiligungen bzw. um Kennzahlen aus dem Beteiligungs– und Finanzcontrolling handelt. Prozessbegleitende Tätigkeiten und Ergebnisse eines Internen Kontrollsystems waren nach Ansicht des RH von dieser Berichtspflicht nicht umfasst.

Evaluierung der Zielsetzung der Beteiligungen

9.1 (1) Die strategischen Ziele und die Gründe für die Einrichtung der Beteiligungen waren beim BMUKK in den jeweiligen Ausgliederungsgesetzen und den dazu erlassenen Verordnungen definiert. Weitere strategische Zielvorgaben enthielten im Einzelfall bspw. die Regierungsprogramme oder wurden vom jeweiligen Aufsichtsorgan (Kuratorium bzw. Aufsichtsrat) erteilt. Auch enthielten im Bereich Kultur die langfristigen Museumskonzepte sowie die Rahmenzielvereinba-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

rungen spezielle strategische Ziele. Für den Bereich Kunst lagen Zielvereinbarungen mit individuellen Schwerpunktsetzungen vor.

Zum öffentlichen Interesse der Einrichtungen des Kulturbereichs (Bundesmuseen) zählte insbesondere die Erfüllung des kulturpolitischen Bildungsauftrags, der sich bspw. im freien Eintritt für Jugendliche bis 19 Jahre oder in einer engen Zusammenarbeit mit Schulen widerspiegelte. Im Kunstbereich (Österreichisches Filminstitut) stand die Stärkung der österreichischen Filmwirtschaft im Vordergrund. Messbare Indikatoren für den Erfolg und die Umsetzung des öffentlichen Interesses lagen bspw. in der Bewusstseinsbildung sowie der Umwegrentabilität oder zeigten sich an zuerkannten internationalen Preisen.

Evaluierungen lagen – nicht zuletzt auf Grundlage von Vereinbarungen in verschiedenen Regierungsprogrammen – vor. So erfolgte bspw. eine Evaluierung der österreichischen Bundesmuseen 2004/2005 zur Beurteilung der Ziel– und Aufgabenerfüllung der Bundesmuseen gemäß Bundesmuseen–Gesetz; eine Untersuchung der bei der Ausgliederung gewählten Rechtsform von wissenschaftlichen Anstalten öffentlichen Rechts war jedoch nicht vorgesehen.

Das Österreichische Filminstitut wurde bislang keiner Evaluierung unterzogen.

(2) Im Land Burgenland waren die speziellen strategischen Ziele für die einzelnen Beteiligungen vom Zweck und der Branche der jeweiligen Beteiligung abhängig. Strategische Ziele und Vorgaben fanden sich insbesondere in Regierungserklärungen, Gesellschaftsverträgen bzw. Satzungen und Beschlüssen der Aufsichtsorgane.

Die Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen enthielten grundsätzlich den Zweck und die grundlegenden strategischen Ziele und Aufgaben der jeweiligen Beteiligung. Daneben beschlossen die Aufsichtsorgane der Beteiligungen regelmäßig strategische Vorgaben und Ziele, die in engem Zusammenhang mit den Geschäftsfällen mit strategischer Bedeutung standen.

Den Ausgliederungen, Gesellschaftsgründungen und Beteiligungen lagen häufig vorbereitende Konzepte zugrunde. Darin fanden sich die Gründe für die Einrichtung der Beteiligungen sowie die Begründung des öffentlichen Interesses. Im Rahmen von Beteiligungen sollten jene öffentlichen Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden, welche sowohl eine hohe Servicequalität und Flexibilität erfordern als auch

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eine Kosteneffizienz und eine raschere Abwicklung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung gewährleisten.

Der burgenländische Landeshauptmann hielt in seiner Regierungserklärung vom Juli 2010[12] fest, dass die Beteiligungen des Landes nach einem wirtschaftlichen, effektiven und ergebnisorientierten Mitteleinsatz evaluiert werden sollten. Seit Oktober 2010 unterzog das Referat Beteiligungsmanagement ausgewählte Landesbeteiligungen in Etappen einer Evaluierung. Das Hauptaugenmerk lag vorerst auf der Personal– und Gehaltsstruktur bei der Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft–WIBAG, der Burgenländischen Krankenanstalten–Gesellschaft m.b.H. und der Regionalmanagement Burgenland–Gesellschaft m.b.H. Damit wurden bei drei von zehn vom RH ausgewählten Unternehmen Teilevaluierungen durchgeführt. Die Evaluierung konnte 2011 abgeschlossen werden, ein von der Landesregierung beschlossener Abschlussbericht lag zu Jahresende 2011 noch nicht vor.

(3) Die Beteiligungsunternehmen des Landes Salzburg erfüllten zentrale öffentliche Interessen und waren großteils im Bereich der Daseinsvorsorge angesiedelt, bspw. im Gesundheitsbereich, in der Wohnungswirtschaft, in der Energieversorgung oder im öffentlichen Verkehr. Die Salzburger Landesregierung bekannte sich zum öffentlichen Mit– bzw. Kerneigentum an diesen Unternehmen.

Grundsätzliches strategisches Ziel des Landes war laut Auskunft des Beteiligungsmanagements, die Dienstleistungen in hervorragender Qualität, aber zu wirtschaftlich konkurrenzfähigen Konditionen im innerösterreichischen Wettbewerb zu erbringen. Weitere strategische Ziele waren in der Regierungserklärung 2009–2014 sowie in den Satzungen oder Gesellschaftsverträgen vorgegeben. Zusätzlich wurden spezielle Ziele durch entsprechende Gründungs– und Gesellschafterbeschlüsse sowie fallweise durch Syndikatsverträge mit Miteigentümern definiert.

Im Zuge der Gründung/Neuausrichtung der Kapitalgesellschaften wurden die Gründe im Einzelfall – insbesondere im Hinblick auf das öffentliche Interesse – ausführlich geprüft und letztlich durch Regierungs– bzw. Landtagsbeschlüsse genehmigt. Diesem Prozess gingen im Regelfall umfangreiche Analysen, die Erstellung von Businessplänen, die Beauftragung von Studien, etc. voraus.

[12] Burgenländischer Landtag, XX. Gesetzgebungsperiode – 2. Sitzung – Donnerstag, 9. Juli 2010

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Periodische Evaluierungen der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform waren grundsätzlich nicht vorgesehen.

(4) In Kufstein galt als allgemeine strategische Vorgabe eine dem Gesellschaftszweck und den kaufmännischen Prinzipien entsprechende Durchführung der Geschäfte. Spezielle strategische Ziele sowie sonstige Eigentümervorgaben fanden sich in den jeweiligen Gesellschaftsverträgen oder wurden in den Eigentümerversammlungen gesondert vorgegeben. Die Gründe für die Beteiligungen – wie steuerliche Aspekte bzw. die Aufrechterhaltung des öffentlichen Interesses – waren in Gesamtkonzepten bzw. Leistungsvereinbarungen festgelegt.

In Rankweil waren politische Grundsätze in den Beschlüssen der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstands sowie in den daraus resultierenden Verträgen festgelegt. Alle Gesellschaften waren eng mit der Marktgemeinde Rankweil bzw. deren Gremien verbunden. Sonstige Eigentümervorgaben wurden in den Geschäftsordnungen der jeweiligen Beiräte festgeschrieben. Die Gründe für die Einrichtung der jeweiligen Gesellschaft – wie Befriedigung eines Bedarfes der Bevölkerung – waren schriftlich festgelegt.

Eine Überprüfung der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen erfolgte in Kufstein und in Rankweil alljährlich bei der Genehmigung des Jahresabschlusses durch die Generalversammlung. Eine eigenständige und formale Evaluierung der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform wurde sowohl von der Stadtgemeinde Kufstein als auch von der Marktgemeinde Rankweil bisher nicht durchgeführt.

9.2 Im Bereich des BMUKK stellte der RH fest, dass die letzte Evaluierung der Bundesmuseen 2004/2005 ohne Untersuchung der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform erfolgt war und das Österreichische Filminstitut bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht evaluiert worden war.

Im Bereich des Landes Burgenland nahm der RH den Evaluierungsauftrag für die Beteiligungen grundsätzlich zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass davon nur Teilbereiche erfasst waren.

Im Bereich des Landes Salzburg hielt der RH fest, dass im überprüften Zeitraum keine Evaluierung der Ausgliederungsgründe sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform der Beteiligungen stattfand.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

In Kufstein bzw. Rankweil stellte der RH fest, dass eine eigenständige und formale Evaluierung der Gründe für das Eingehen der Beteiligungen sowie der Zweckmäßigkeit der gewählten Rechtsform seitens der Stadtgemeinde Kufstein bzw. der Marktgemeinde Rankweil bisher nicht durchgeführt wurde.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, in periodischen Abständen (z.B. fünf bis zehn Jahren) das weitere Vorliegen der den Ausgliederungen zugrunde liegenden öffentlichen Interessen zu prüfen sowie die Erfüllung dieser Interessen durch die Beteiligungen zu beurteilen. Weiters sollte überprüft werden, ob die gewählte Rechtsform für die Erfüllung der Aufgaben zweckmäßig ist.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK seien im Rahmen der vom BMUKK 2007 initiierten Museumpolitischen Initiative die Erfahrungen der Zeit seit Ausgliederung der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek sowie die Angemessenheit des gewählten rechtlichen Rahmens unter Beteiligung nationaler und internationaler Experten ausführlich diskutiert worden. Diese Diskussionen sowie die im Rahmen der Arbeiten an der Anpassung der Public Governance–Regeln laufend erfolgten Überprüfungen hätten ergeben, dass die Aufgaben von den wissenschaftlichen Anstalten im Sinne des Gesetzgebers sowohl im wissenschaftlichen als auch in wirtschaftlichen Belangen ausreichend erfüllt würden. Daher und angesichts der positiven Entwicklung der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek seit der Ausgliederung aus der direkten Bundesverwaltung sei eine Änderung der Rechtsform als nicht zweckmäßig erachtet worden.*

Im Bereich des Österreichischen Filminstituts sei eine solche Evaluierung und Prüfung der Rechtsform im Zuge der Überlegungen zur Novellierung des Filmförderungsgesetzes 2008 erfolgt. Eine Änderung der Rechtsform sei als nicht zweckmäßig erachtet worden.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei die im Bericht des RH kurzgefasste Darstellung insofern unpräzise, als im Jahr 2010 per Regierungsbeschluss ein Evaluierungsauftrag speziell für drei Landesgesellschaften erteilt worden sei. Darüber hinaus erfülle das Beteiligungsmanagement seinen Auftrag nicht nur auf Antrag des Landes, sondern nehme seine Aufgaben aufgrund eines jährlichen Prüfplans – der den Prüfern des RH für das Jahr 2010 vorgelegt worden war – wahr.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Prüfung des Vorliegens der den Ausgliederungen zugrunde liegenden öffentlichen Interessen in periodischen Abständen von fünf bis zehn Jahren sowie die Beurteilung der Erfüllung dieser Interessen durch die Beteiligungen Rechnung getragen werde.

9.4 Der RH entgegnete dem BMUKK, dass ihm im Zuge der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle keine Unterlagen über eine Evaluierung des Österreichischen Filminstituts vorgelegt worden waren, und hielt somit seine Empfehlung aufrecht.

Der RH nahm die Ausführungen der Burgenländischen Landesregierung zur Kenntnis und merkte dazu an, dass es sich bei den regelmäßigen Überprüfungen des Beteiligungsmanagements um revisionsähnliche Prüfungsmaßnahmen handelte, die eine generelle Evaluierung der Beteiligungsziele und –strategien jedenfalls nicht umfassten.

Beteiligungsverwaltung

Definition

10 Entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement kommt der Beteiligungsverwaltung eine administrative Funktion zu. Sie ist für alle politischen, rechtlichen und organisatorischen Grundsatzfragen des Beteiligungsmanagements verantwortlich und kümmert sich darum, dass die Beteiligungsunternehmen formale Kriterien einhalten.

In der Beteiligungsverwaltung werden wesentliche Unterlagen und Informationen zu den Beteiligungen zentral verwaltet. Dadurch entsteht Transparenz über vertragliche und personelle Grundlagen, Organbesetzung, Kosten, Leistungen, Ergebnisse etc. Beispiele wesentlicher Tätigkeiten sind:

– Entscheidungen beim Gesellschafter vorbereiten,

– Wahrnehmung der gesetzlichen Rechte des Gesellschafters,

– Vertretung des Gesellschafters in Gesellschafterversammlungen,

– Unterbreiten von Vorschlägen für die Besetzung von Aufsichtsräten,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Abwicklung von Rechtsgeschäften für den Gesellschafter durch Vertragserrichtungen, Vorbereitung von Geschäftsordnungen, Dienstverträgen etc.,

– Zusammenhang zwischen Haushalt und Ergebnis der Gesellschaften (Abgangsdeckung, Dividende) herstellen.

Systematische Vertragsgestaltung

11.1 Für die Bestellung von Managern von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterliegen, galt das Bundesgesetz über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz).[13]

Hinsichtlich der Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, jedoch weniger als 20.000 Einwohnern – bspw. die Stadtgemeinde Kufstein oder die Marktgemeinde Rankweil – galt das Stellenbesetzungsgesetz ab 1. Jänner 2011.

(1) Beim BMUKK gab es keine ministeriumsweit einheitlichen Anstellungsverträge für die Manager der Beteiligungen. Weiters lagen keine ministeriumsweit einheitlichen Geschäftsordnungen für die Manager und für die Aufsichtsorgane vor. Im Besonderen zeigte sich, dass:

– die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur für den Bereich Kultur einheitliche Geschäftsordnungen für Kuratorien – zuletzt im Juli 2011 – erließ, während Geschäftsordnungen für Manager erst im Entwurf vorlagen;

– für den Bereich Kunst (Österreichisches Filminstitut) sowohl eine Geschäftsordnung für die Aufsichtsorgane als auch eine für Manager erlassen war;

– alle dem RH vorgelegten bestehenden und zukünftigen Anstellungsverträge der jeweiligen Manager[14] materiell unterschiedlich – und abweichend zur Bundes–Vertragsschablonenverordnung – gestaltet waren.

[13] Stellenbesetzungsgesetz, BGBl. I Nr. 26/1998

[14] Naturhistorisches Museum, Österreichisches Filminstitut, Österreichische Nationalbibliothek, Mustervertrag

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Im Land Burgenland wurden keine einheitlichen Kriterien für die Gesellschaftsverträge vorgegeben. Sie entsprachen aber den gesetzlichen Bestimmungen und wurden an die jeweiligen Bedürfnisse der Gesellschaft (Rechtsform, Größe, Aufgabenbereich, Branche etc.) angepasst. Auch lagen für die Geschäftsordnungen der Aufsichtsorgane und der Manager keine einheitlichen Muster vor. Jedoch wiesen die Geschäftsordnungen der vom RH ausgewählten Beteiligungen vergleichbare Strukturen und Inhalte mit branchen– und größenspezifischen Anpassungen auf.

Außerdem hatte die Burgenländische Landesregierung am 21. Dezember 2005 eine Richtlinie über die Bestellung von Leitungsorganen landesnaher Unternehmen beschlossen, worin u.a. die allgemeinen grundsätzlichen Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung der Burgenländischen Landesregierung über Verträge mit Leitungsorganen konkretisiert wurden. Beispielsweise wurde darin festgehalten, dass der Abschluss eines Anstellungsvertrages auf der Basis zeitgerecht geführter Verhandlungen zu erfolgen und grundsätzlich der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsleiters zu entsprechen hat oder dass der Vertrag als in sich geschlossenes Vertragswerk abzuschließen war. Ein Mustervertrag für Manager war von einem externen Experten ausgearbeitet worden.

(3) Im Land Salzburg wurde bei Neugründungen von Gesellschaften unter Berücksichtigung des Unternehmenszweckes eine Vereinheitlichung des Vertragswesens angestrebt. Zu den Vertragsabschlüssen zog das Land externe Berater bei. Einheitliche Muster für Managerverträge und Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager lagen nicht vor.

(4) In Kufstein und Rankweil lagen keine einheitlichen Muster für Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen und Managerverträge vor. Die Gesellschaftsverträge und Geschäftsordnungen wurden entsprechend den jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen vom Eigentümer abgefasst.

11.2 Der RH hielt beim BMUKK fest, dass ministeriumsweit keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager bestanden.

Im Land Burgenland stellte der RH fest, dass keine einheitlichen Mustergeschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vorlagen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Bereich des Landes Salzburg sowie der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil hielt der RH fest, dass keine einheitlichen Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager vorlagen.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, einheitliche Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager zu entwickeln.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, einheitliche Muster für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager zu entwickeln.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würden für die Bundesmuseen und die Österreichische Nationalbibliothek sowohl Muster für die Anstellungsverträge der Geschäftsführung als auch einheitliche, vor kurzem überarbeitete Geschäftsordnungen für die Kuratorien (Juli 2011) und die Geschäftsführungen (April 2012) vorliegen.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung sei das Land Burgenland darauf bedacht, dass für die Manager (Geschäftsführer bzw. Vorstände) der wesentlichen und werthaltigen Beteiligungen Geschäftsordnungen vorliegen und zur Anwendung kommen. Dies gelte ebenso für die jeweiligen Aufsichtsorgane. Im Rahmen eines umfassenden Corporate Governance Kodex erarbeite das Land Burgenland – wie im Bericht des RH erwähnt – Standards für Kapitalgesellschaften mit Landesbeteiligung bzw. einen Leitfaden für die innere Ordnung des Aufsichtsrates, wo die Anforderungen des Eigentümers Land Burgenland definiert werden.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf ein einheitliches Muster für Managerverträge dahingehend entsprochen werde, als für die ab 1. Jänner 2011 zu bestellenden Geschäftsführer die von der Tiroler Landesregierung mit Beschluss vom 12. Juni 2012 erlassenen Richtlinien für Dienstverträge von Managerinnen und Managern, die den Gemeinden im Juli 2012 zur Orientierung zur Verfügung gestellt wurden, angepasst auf die Stadtgemeinde Kufstein, angewendet worden seien. Diese Richtlinien wurden dem RH im August 2012 bekannt gegeben.

11.4 Der RH wiederholte gegenüber dem BMUKK, dass ministeriumsweit keine einheitlichen Musterverträge bzw. Mustergeschäftsordnungen bestanden und empfahl die Entwicklung einheitlicher Muster für alle Bereiche.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Anwendung des Stellenbesetzungsgesetzes

12.1 Gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz hatte der Bestellung von Managern von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterlagen, ab dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes per 1. März 1998 grundsätzlich[15] eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen.

Die Länder Burgenland und Salzburg ergänzten das bundesweit geltende Stellenbesetzungsgesetz durch landesgesetzliche Vorschriften insbesondere durch die Definition einer Obergrenze für die Gesamtjahresbezüge (Fixbezüge) der Manager für Unternehmen in ihrem Wirkungsbereich.

Die wesentlichsten Regelungen bzw. Aussagen zu den Stellenbesetzungsgesetzen sind dem auf der Homepage des RH nachzulesenden Bericht[16] Reihe Bund 2011/7 „Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen (Managerverträge)“ zu entnehmen.

(1) Im Bereich des BMUKK wurden die Managerfunktionen bei den vom RH ausgewählten Unternehmen vor der erstmaligen Bestellung entsprechend den Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes öffentlich ausgeschrieben; die Wiederbestellungen fanden hingegen ohne Durchführung einer neuerlichen Ausschreibung jeweils im Verhandlungsverfahren statt.

Auch wurden manche Verträge bereits Jahre vor Ablauf der vereinbarten Funktionsperiode verlängert, wobei die – verlängerte – Funktionsperiode zum ursprünglich vereinbarten Vertragsablauf hinzugezählt wurde. Dadurch ergaben sich Vertragslaufzeiten, die die Maximallaufzeit eines Managervertrags von fünf Jahren gemäß der Bundes–Vertragsschablonenverordnung – erlassen von der Bundesregierung aufgrund des Stellenbesetzungsgesetzes – erheblich überschritten. Beispielsweise bestellte die damalige Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit Jänner 2002 die Managerin der Österreichischen Nationalbibliothek bis zum 31. Dezember 2006; Anfang Februar 2004 dekretierte diese Bundesministerin, dass der Vertrag mit der Managerin bis 31. Dezember 2011 zu verlängern wäre, was eine Laufzeit von nahezu acht Jahren ergab.

[15] Im Bereich Kultur sah das Bundestheaterorganisationsgesetz eine Ausnahme vom Stellenbesetzungsgesetz in der Form vor, dass eine erstmalige Wiederbestellung des künstlerischen Managers ohne vorhergehende öffentliche Ausschreibung möglich war.

[16] www.rechnungshof.at/berichte/berichte bund/bund_2011_07

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Im Land Burgenland galt das Burgenländische Stellenbesetzungsgesetz i.V.m. der Burgenländischen Vertragsschablonenverordnung. Die erstmaligen Bestellungen der Manager erfolgten bei acht von zehn vom RH ausgewählten Unternehmen nach öffentlichen Ausschreibungen; bei der Technologiezentrum Neusiedl am See GmbH und der Technologiezentrum Mittelburgenland Errichtungs– und Betriebsgesellschaft m.b.H. waren Manager ohne vorangehende öffentliche Ausschreibung tätig. Bei der Burgenländischen Landesholding zeigte sich weiters, dass:

– die Geschäftsführer der beiden Technologiezentren Dienstnehmer der Muttergesellschaft (Burgenländische Landesholding) waren sowie

– die Bestellung des Leiters der Abteilung für Finanzen im Amt der Burgenländischen Landesregierung zum Geschäftsführer der Burgenländischen Landesholding im Gründungssitzungsakt der Burgenländischen Landesholding von der Burgenländischen Landesregierung festgehalten wurde; der Geschäftsführer hatte keinen gesonderten Geschäftsführervertrag mit der Burgenländischen Landesholding, aus dem ihm ein Gehalt zustand.

Die meisten Wiederbestellungen der Manager erfolgten ohne vorangehende öffentliche Ausschreibung. Die Begründung für eine Nichtausschreibung stützte sich auf ein Rechtsgutachten, wonach die Abstandnahme von einer Ausschreibung aus teleologischen Gesichtspunkten vertretbar sei, wenn die Besetzung des Leitungsorgans mit einer anderen Person als dem derzeitigen Funktionsinhaber für das Unternehmen nachweislich nachteilig wäre.

(3) Im Land Salzburg galt das Manager–Dienstverträge–Gesetz des Landes Salzburg i.V.m. der Bundes–Vertragsschablonenverordnung. Die Managerfunktionen wurden bei den vom RH ausgewählten Unternehmen sowohl bei der Erst– als auch bei der Wiederbestellung ausnahmslos ausgeschrieben.

(4) Kufstein und Rankweil unterlagen bis zum 1. Jänner 2011 nicht dem Regime des Stellenbesetzungsgesetzes. Die Bestellungen der Manager waren daher ohne öffentliche Ausschreibungen erfolgt.

12.2 Mit dem Stellenbesetzungsgesetz sorgte der Nationalrat für die legistischen Vorgaben für eine transparente und nachvollziehbare Besetzung von Managern öffentlicher Unternehmen auf Bundes–, Länder– und Gemeindeebene. Zu diesem Zweck war insbesondere ein nachvollziehbares Bestellungsverfahren mit einer öffentlichen Ausschreibung vorgesehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Da das Stellenbesetzungsgesetz grundsätzlich keine Ausnahmen vorsah, vertrat der RH die Ansicht, dass bei der Besetzung der Manager – sowohl bei der Erst– als auch bei der Wiederbestellung – jeweils öffentliche Ausschreibungen hätten vorangehen müssen. Dies traf nach Auffassung des RH auch bei der Besetzung der Manager von Tochtergesellschaften – ohne die konkrete Eignung der im überprüften Zeitraum ihre Funktion ausübenden Manager in Zweifel zu ziehen – zu. Entsprechend dem Transparenzgebot wäre ebenso ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen, wenn ein Manager – etwa wegen seiner Stellung im Konzern oder aus anderen Gründen – für seine Leitungsfunktion in einer Tochtergesellschaft keine gesonderte Vergütung vom ausschreibenden Unternehmen erhalten sollte.

Der RH hielt fest, dass bei den Bestellungen (Erst– bzw. Wiederbestellungen) der Manager im Land Burgenland teilweise das Stellenbesetzungsgesetz nicht angewendet wurde. Er stellte weiters fest, dass im Wirkungsbereich des BMUKK bei den erfolgten Wiederbestellungen (Verlängerungen der Managerverträge) der Manager nicht entsprechend dem Stellenbesetzungsgesetz vorgegangen wurde. Zusammenfassend bemängelte er, dass

- öffentliche Ausschreibungen bei den Wiederbestellungen unterblieben, und/oder

- die Vertragsverlängerungen – ohne objektiv nachvollziehbare Gründe – oftmals Jahre vor Ablauf der vereinbarten Funktionsperiode stattfanden sowie

- die Vertragslaufzeiten nach den Vertragsverlängerungen deutlich über der Maximallaufzeit eines Managervertrages gemäß der Bundes–Vertragsschablonenverordnung lagen.

Dadurch war die Transparenz im Prozess der Bestellung der Manager beeinträchtigt.

Der RH wies darauf hin, dass Kufstein und Rankweil – seit Inkrafttreten der Änderung des Bundes–Verfassungsgesetzes, des Rechnungshofgesetzes 1948, des Verfassungsgerichtshofgesetzes 1953 und des Verwaltungsgerichtshofgesetzes 1985 – seit 1. Jänner 2011 das Stellenbesetzungsgesetz anzuwenden haben.

Der RH empfahl dem BMUKK und dem Land Burgenland, die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht der Ausschreibungen von Managern einzuhalten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, zukünftig bei Bestellungen von Managern Ausschreibungen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz durchzuführen.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK wäre gemäß dem Bundesmuseen–Gesetz 2002 i.d.g.F. bisher bei Neubestellung der Geschäftsführung eines Bundesmuseums bzw. der Österreichischen Nationalbibliothek eine öffentliche Ausschreibung erfolgt. Nunmehr werde entsprechend der Regelungen des im Oktober 2012 durch die Bundesregierung beschlossenen Bundes Public Corporate Governance Kodex künftig vor allen Neu– und Wiederbestellungen von Geschäftsführern der Bundesmuseen bzw. der Österreichischen Nationalbibliothek eine Ausschreibung durchgeführt werden.*

Das Filmförderungsgesetz sähe explizit nur für die „Bestellung einer/s neuen Direktorin/Direktors" des Österreichischen Filminstituts eine Ausschreibungspflicht vor. Die Anwendung des Ausschreibungsgebots für Wiederbestellungen entsprechend dem Bundes Public Corporate Governance Kodex werde in diesem Zusammenhang derzeit einer rechtlichen Prüfung unterzogen.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung beruhe die Vorgangsweise, dass bei der Besetzung von Geschäftsführungspositionen im Land Burgenland in einigen Fällen bei der Erstbestellung und insbesondere bei der Wiederbestellung von einer Ausschreibung Abstand genommen wurde, auf einem (externen) Rechtsgutachten, wonach bei Vorliegen bestimmter Umstände insbesondere dann von einer neuerlichen Ausschreibung abgesehen werden könne, wenn das Leitungsorgan sein besonderes fachliches Können zum Wohle des Unternehmens bereits unter Beweis gestellt habe. Da die Voraussetzungen für die Wiederbestellungen vorlagen, sei die (kritisierte) Vorgangsweise für das Land Burgenland vertretbar gewesen.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung, zukünftig bei Bestellungen von Managern Ausschreibungen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz durchzuführen, nachgekommen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil unterliege sie seit 1. Jänner 2011 der Rechnungshofkontrolle des Bundesrechnungshofes. Das Stellenbesetzungsgesetz stamme aus dem Jahr 1998. Zu diesem Zeitpunkt wären nur die ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden über 20.000 Einwohnern der Rechnungshofkontrolle unterlegen. Dass die Änderung der Zuständigkeit für die Rechnungshofkontrolle zur Folge habe, dass automatisch auch das Stellenbesetzungsgesetz für die ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden unter

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

20.000 Einwohner anzuwenden sei, wäre für die Marktgemeinde Rankweil nicht plausibel. Die Änderung der Zuständigkeit für die Rechnungshofkontrolle im Artikel 127a Bundesverfassungsgesetz habe noch nicht automatisch zur Folge, dass auch das Stellenbesetzungsgesetz für die ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden unter 20.000 Einwohner anzuwenden sei. Es wäre noch zu prüfen, ob das Stellenbesetzungsgesetz tatsächlich auch für die Marktgemeinde Rankweil anzuwenden sei.

12.4 Der RH entgegnete der Burgenländischen Landesregierung, dass das Stellenbesetzungsgesetz bei der Bestellung (Erst– und Wiederbestellung) von Mitgliedern des jeweiligen Leitungsorgans von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der Kontrolle des RH unterliegen, grundsätzlich keine Ausnahme von der Verpflichtung, öffentlich auszuschreiben, vorsieht. Für Unternehmen des Bundes setzt der im Oktober 2012 von der Bundesregierung beschlossene Public Corporate Governance Kodex insbesondere auch für Wiederbestellungen Ausschreibungen ausdrücklich fest.

Der RH hielt gegenüber der Marktgemeinde Rankweil fest, dass das Stellenbesetzungsgesetz ausnahmslos für alle Unternehmen gilt, die der Kontrolle des RH unterliegen.

Steuerungselemente in den Managerverträgen

13.1 (1) Die im BMUKK, Bereich Kultur, vorgelegenen Managerverträge beinhalteten auch variable Bezugsbestandteile von bis zu 20 % des Gesamtjahresbezugs, die vom jeweiligen Kuratorium abgeschlossen bzw. evaluiert wurden. Die vertraglichen Voraussetzungen zur Gewährung bzw. Evaluierung des variablen Bezugsbestandteils waren jedoch unterschiedlich:

– die Direktoren des Naturhistorischen Museums hatten im Vorhinein jährlich mit dem Kuratorium erfolgsabhängige Zielerreichungsparameter zu vereinbaren. Der Zielerreichungsgrad sollte durch einen dafür vom Kuratorium zu bildenden Ausschuss festgestellt werden;

– der Direktorin der Österreichischen Nationalbibliothek wurde der gesamte variable Bezugsbestandteil zusätzlich – ohne Vereinbarung von erfolgsabhängigen Zielerreichungsparametern – zum laufenden Bezug ausbezahlt, soferne nicht durch die wirtschaftliche Entwicklung der Österreichischen Nationalbibliothek die so

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

genannte „Escape–Klausel[17]“ nach dem Bundesmuseen–Gesetz ausgelöst wurde/wird;

– der seit 2011 vorgelegene neue Mustervertrag für Manager im Bereich Kultur (siehe TZ 23) enthielt nunmehr hinsichtlich der Erfolgsprämie (variable Vergütung) die Bestimmung, dass jedenfalls ein erfolgsabhängiger Zielerreichungsparameter, der – unter Auflagen[18] – zur Auszahlung von mindestens 10 % des Jahresgrundgehaltes zu führen hat, beinhaltet sein muss.

Der Managervertrag im Bereich Kunst (Österreichisches Filminstitut) sah keine variablen Bezugsbestandteile für den Manager vor.

(2) Gemäß der Burgenländischen Vertragsschablonenverordnung waren variable Gehaltsbestandteile in einem prozentuellen Ausmaß des fixen Grundgehalts vorzusehen, so dass über diese bzw. den ihnen zugrunde liegenden Zielvereinbarungen spezielle Steuerungsmaßnahmen gesetzt werden konnten. Die Managerverträge in den Beteiligungen des Landes Burgenland enthielten großteils auch variable und erfolgsabhängige Bezugsbestandteile. Die zugrunde liegenden Zielvereinbarungen entsprachen zwar den Bestimmungen der Vertragsschablonenverordnung, enthielten jedoch überwiegend kurzfristige bzw. wenig konkretisierte Zielvorgaben, die für eine – auch vor allem strategische und langfristige bzw. nachhaltig wirkende – Steuerung nicht geeignet waren.

(3) Im Land Salzburg basierten die Managerverträge auf dem Stellenbesetzungsgesetz, der Bundes–Vertragsschablonenverordnung und dem Manager–Dienstverträge–Gesetz des Landes Salzburg.

Bis auf eine Ausnahme enthielten die vorgelegten Managerverträge einen leistungsorientierten Bezugsbestandteil, der zwischen 11 % und 23 % des Gesamtjahresbezugs betrug. Zum überwiegenden Teil sahen die Verträge den Abschluss von Zielvereinbarungen vor. Die Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH sowie die Salzburger Verkehrsverbund Gesellschaft m.b.H. vereinbarten mit ihren Managern mehrjährige Zielvereinbarungen mit überwiegend langfristigen Steuerungskomponenten. Die übrigen Zielvereinbarungen enthielten ausschließlich kurzfristige Leistungsziele.

[17] Der § 8 Abs. 2 Bundesmuseen–Gesetz besagte, dass der Bund zusätzlich zu der Basisabgeltung nach Maßgabe der im jährlichen Bundesfinanzgesetz für diese Zwecke vorgesehenen Mittel erhöhte Aufwendungen hierzu unter der Voraussetzung, dass dies trotz zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer Gebarung des Bundesmuseums und unter Bedachtnahme auf Rationalisierungsmaßnahmen erforderlich ist, vergüten kann.

[18] Die Auszahlung dieses Prämienanteils erfolgt jedoch ausschließlich unter der Bedingung, dass im Beurteilungszeitraum keine Zahlung gemäß § 8 Abs. 2 Bundesmuseen–Gesetz (sogenannte „Escape–Klausel“) durch den Bund erforderlich wird.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) In der Stadtgemeinde Kufstein enthielten die Managerverträge der Stadtwerke Kufstein Gesellschaft m.b.H. bzw. der KUFGEM–EDV Gesellschaft m.b.H. einen variablen Bezugsbestandteil in Höhe von bis zu einem bzw. von bis zu zwei Monatsgehältern. Das jeweilige Ausmaß bestimmte sich durch den Geschäftserfolg, die Planerreichung und die persönliche Leistung, wobei Einflüsse, die nicht von der Geschäftsführung zu verantworten waren, unberücksichtigt blieben. Die entsprechende Beurteilung erfolgte durch den Aufsichtsrat.

Eine konkrete, jährliche Festlegung quantifizierbarer Zielvorgaben durch den Aufsichtsrat, die zudem auch langfristige und nachhaltige Steuerungselemente enthielten, erfolgte nicht.

(5) In der Sozialzentrum Rankweil GmbH und in der Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH bestanden keine eigenen Managerverträge, weil der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil die Positionen der Geschäftsführung unentgeltlich ausübte (siehe TZ 22).

Die Geschäftsführerin der „Erlebnis Rankweil“ Gemeinde–Marketing GmbH hatte aufgrund ihres Dienstvertrages neben der operativen Führung der Gesellschaft auch die Leitung der Gruppe Wirtschaft & Kommunikation der Marktgemeinde Rankweil inne. Der Dienstvertrag war nach den Bestimmungen des Gemeindeangestelltengesetzes 2005[19] ausgestellt und enthielt eine Leistungsprämie, jedoch keine auf Zielvereinbarungen basierenden erfolgsabhängigen Bezugsbestandteile.

13.2 Die Berücksichtigung einer Erfolgskomponente bei der Vergütung der Manager ist grundsätzlich positiv. Allerdings erachtete der RH eine Bindung der variablen Bezugsbestandteile an überwiegend kurzfristige Zielvorgaben als nicht ausreichend aussagekräftig für einen nachhaltig wirkenden (wirtschaftlichen) Erfolg der Beteiligung; es sollten von den zuständigen Organen der Beteiligung bei der Vereinbarung von Parametern für die variablen Bezugsbestandteile der Manager vermehrt langfristige, für die Steuerung der Beteiligung geeignete Zielvorgaben berücksichtigt werden.

Variable Bezugsbestandteile sollten entsprechend den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes ausschließlich die Leistung bzw. den Erfolg der Manager abgelten. Für den RH war nicht auszuschließen, dass die Auszahlung von variablen Bezugsbestandteilen, die bspw.

[19] LGBl. Nr. 19/2005 i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– keinen Bezug zu den jeweiligen Aufgaben– und Verantwortungsbereichen der Manager aufwiesen und/oder

– nicht an die Erfüllung von jährlich im Vorhinein vereinbarten erfolgsabhängigen Zielerreichungsparametern gebunden waren und/oder

– erst im Nachhinein anhand von Plan/Ist–Kennzahlen von der Generalversammlung festgelegt wurden und/oder

– an Bedingungen geknüpft waren, die jedenfalls mit dem Jahresgrundgehalt abgegolten waren,

eine ungerechtfertigte Erhöhung des vereinbarten Gesamtjahresbezugs bewirkte. Das Einhalten des vereinbarten Budgetrahmens stellte jedenfalls ein Mindesterfordernis für die ordnungsgemäße Ausübung der Managertätigkeit dar und war keine besondere Leistung des Managers, die mit einem variablen Bezugsbestandteil zu honorieren wäre.

Ziele sollten jedenfalls im Voraus – vor Beginn des jeweiligen Leistungszeitraums – unter Heranziehung definierter Kennzahlen auf Basis aktueller Wirtschafts– und Unternehmensdaten konkret mit den einzelnen Managern vereinbart werden.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, erfolgsabhängige Bezugsbestandteile nur nach den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes zu gewähren; Erfolgsbeteiligungen der Manager sollten nur nach nachweisbarem – und damit überprüfbarem – Eintritt der jeweiligen Erfolgskriterien ausbezahlt werden.

Weiters empfahl der RH dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, in den Unternehmen darauf hinzuwirken, dass die Erfolgsbeteiligung der Manager in Form variabler Bezugsbestandteile auf einer Kombination aus kurzfristigen und langfristigen bzw. nachhaltig wirkenden Kriterien für den jeweiligen Unternehmenserfolg bzw. für die nachhaltige Wertsteigerung des Unternehmens aufbaut.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK würden die vom BMUKK in Zusammenarbeit mit Dritten erstellten einheitlichen Geschäftsführerverträge der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek vorsehen, dass eine Erfolgsprämie erst nach Erreichung der in einer separaten schriftlichen Vereinbarung festzulegenden erfolgsabhängigen Zielerreichungsparameter, die jährlich im Vorhinein mit dem dafür vom*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kuratorium zu bildenden Ausschuss zu vereinbaren sind, ausgezahlt werden. Dies entspräche dem Stellenbesetzungsgesetz.

Die Burgenländische Landesregierung merkte bezüglich erfolgsabhängiger Bezugsbestandteile an, dass auf diesen Aspekt bei der Gestaltung von Verträgen von Geschäftsführern bzw. Vorständen großes Augenmerk gelegt und bei der Festlegung der Kriterien versucht werde, die Erfolgskomponente einfließen zu lassen. Das Land Burgenland werde künftig noch mehr auf den langfristigen Aspekt bei der Formulierung von Gehaltskomponenten und deren nachhaltige Wirkung für das Unternehmen achten.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung, erfolgsabhängige Bezugsbestandteile nur nach den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes zu gewähren, im Rahmen der Richtlinien der Tiroler Landesregierung nachgekommen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil werde derzeit ausschließlich bei der Funktion der Geschäftsführerin der Gemeindemarketing GmbH ein Gehalt ausbezahlt. Da diese Geschäftsführerin neben der operativen Führung der Gesellschaft auch die Leitung der Gruppe Wirtschaft & Kommunikation der Marktgemeinde Rankweil inne hat, seien ihre Dienstverträge nach den Bestimmungen des Gemeindeangestelltengesetzes 2005 ausgestellt und enthalten eine Leistungsprämie entsprechend den Regelungen dieses Gesetzes. Die überwiegende Tätigkeit – auch im Rahmen der Gemeindemarketing GmbH – sei als Gemeindebedienstete zu sehen. Die Gesellschaft habe hier ausschließlich steuerliche Funktionen bzw. Funktionen hinsichtlich des Außenauftrittes der Marke „Erlebnis Rankweil". Änderungen seien hier nicht vorgesehen.

13.4 Der RH entgegnete dem BMUKK, dass der seit 2011 vorgelegene neue Mustervertrag für Manager im Bereich Kultur eine Bestimmung enthielt, dass das Einhalten des vereinbarten Budgetrahmens mit einer Erfolgsprämie von mindestens 10 % des Jahresgrundgehaltes belohnt wird. Dies stellte nach Ansicht des RH ein Mindesterfordernis für die ordnungsgemäße Ausübung der Managertätigkeit und somit keine besondere Leistung des Managers dar, die mit einem variablen Bezugsbestandteil zu honorieren wäre. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Beteiligungs-controlling

Definition

14 Das Beteiligungscontrolling unterstützt – entsprechend der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement – den Gesellschafter bei der Steuerung der Beteiligungsunternehmen, damit sie die politisch gewünschten Wirkungen erzielen. Es koordiniert den gesamten Planungs– und Steuerungsprozess und baut ein standardisiertes Berichtswesen für alle Beteiligungen auf (strategisches und operatives Controlling).

Im Beteiligungscontrolling sollen knappe und aussagefähige Informationen verfügbar gemacht werden, die Politik und Organe der Beteiligungsunternehmen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben (strategische Vorgaben, Planung, Koordination, Kontrolle) zielgerichtet verwenden können.

Die Beteiligungsberichtserstattung stellt einen wichtigen Teilbereich des Informations– und Berichtswesens an den öffentlichen Eigentümer dar. Das Berichtswesen erhöht die Transparenz über das Beteiligungsengagement der Gebietskörperschaft und ist Voraussetzung für ein steuerndes Eingreifen. Der Beteiligungsbericht ist ein wichtiges Instrument zur Sammlung von Informationen über die wesentlichen Geschehnisse und Absichten im Beteiligungsportfolio der Gebietskörperschaft. Das Management der Beteiligungen hat dem Eigentümer im Wege des Beteiligungsmanagements regelmäßig und zeitgerecht Informationen und Berichte schriftlich zu übermitteln. Ziel des Beteiligungsberichts ist es, wesentliche Daten über die zu steuernden Unternehmen einheitlich und übersichtlich bereitzustellen und Ergebnisse der steuernden Einwirkung darzulegen. Der Bericht soll über Zielerreichungsgrad, Leistungskraft und wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen informieren.

Durchführung des Beteiligungscontrolling

15.1 (1) Im BMUKK, Bereich Kultur, erstellten die Geschäftsführungen des Naturhistorischen Museums und der Österreichischen Nationalbibliothek gemäß den Vorgaben des Bundesmuseen–Gesetzes jährlich einen Vorhabensbericht, der aus einem Strategiebericht, einer Vorschaurechnung und der Analyse der Zielerreichung bestand. Dieser Bericht wurde im Wege des Kuratoriums der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur zur Genehmigung ebenso vorgelegt wie der Jahresabschluss

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

samt Lagebericht. Beide Berichte fasste die Abteilung Beteiligungsmanagement zur Information[20] der Hierarchie zusammen.

Gemäß Controlling–Richtlinien erstellten die Geschäftsführungen der Bundesmuseen Quartalsberichte, die vom Management und auch vom Aufsichtsorgan u.a. als steuerungsrelevante Informationsquelle genutzt wurden. Die Quartalsberichte ergingen an die Kuratorien und das BMUKK.

Die Abteilung Beteiligungsmanagement sichtete die eingelangten Quartalsberichte, nahm bei fehlenden oder unklaren Angaben mit den einzelnen Institutionen Kontakt auf und korrigierte in Absprache Zahlen und Kommentare.[21] Nach Durchsicht leitete das BMUKK die Berichte an das BMF weiter.

Eine dokumentierte gemeinsame Berichtsanalyse zwischen Mitarbeitern der Abteilung Beteiligungsmanagement sowie den Geschäftsführungen der Beteiligungen erfolgte nicht.

Im Bereich Kunst oblagen dem Direktor des Österreichischen Filminstituts jährlich

- die Vorlagen jeweils eines Tätigkeitsberichts über die Förderungsentscheidungen gemäß Filmförderungsgesetz, eines Filmwirtschaftsberichts über die Filmbranche sowie eines Evaluierungsberichts über die Förderziele;

- die Erstellung eines Jahresabschlusses und

- in Zusammenarbeit mit der Abteilung Film die Erstellung eines Budgets.

Das Österreichische Filminstitut erstellte bis Jahresende 2011 keine Quartalsberichte gemäß den Controlling–Richtlinien. Während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle erarbeitete die Abteilung Film gemeinsam mit dem BMF einen Musterbericht; dieser sollte ab dem ersten Quartal 2012 das Berichtswesen des Österreichischen Filminstituts gemäß Controlling–Richtlinien erfüllen.

[20] Beim Vorhabensbericht wurde insbesondere auch die Höhe der Basisabgeltung kontrolliert.

[21] Aus den Quartalsberichten aller Beteiligungen des Bereichs Kultur fertigte die Abteilung Beteiligungsmanagement für die Sektionsleitung Übersichtsdiagramme einzelner Kennzahlen, Diagramme der Besucherzahlen sowie eine konzentrierte Managementinformation als Tabelle und Bericht an.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Im Land Burgenland bestand eine wesentliche Aufgabe des Beteiligungsmanagements in der Einrichtung eines standardisierten Berichtswesens für ein strategisches und operatives Beteiligungscontrolling. Um den Umfang der Berichtspflichten der einzelnen Beteiligungen des Landes festzulegen, klassifizierte das Beteiligungsmanagement die Beteiligungen nach Priorität. Die Klassifizierung erfolgte nach einer dreistufigen Skala[22] von A bis C aufgrund

– der Bedeutung für die Landesentwicklung (volkswirtschaftlich, betriebswirtschaftlich, sozial und kulturell),

– des Einflusses bzw. der Steuerungsmöglichkeiten aus Landessicht sowie

– der finanziellen Bedeutung (z.B. Werthaltigkeit, Haftungsrahmen).

Die Erstellung von Quartalsberichten mit Soll–Ist–Vergleichen war für alle Beteiligungen der Priorität A (im Jahr 2011: 40 Unternehmen) vorgesehen. Tatsächlich wurden diese nur von der Burgenländischen Landesholding und von den Beteiligungen, für die die Burgenländische Landesholding ein quartalsweises Beteiligungscontrolling aufgebaut hatte (im Jahr 2011: 15 Unternehmen), erstellt. Die übrigen Beteiligungen des Landes Burgenland in der Priorität A berichteten nur einmal jährlich im Zuge des Jahresabschlusses.

Das Beteiligungsmanagement fasste in einem jährlichen Beteiligungsbericht die Beteiligungen der Priorität A als Überblick zusammen und stellte dabei neben den Kenndaten aus den Jahresabschlüssen auch die wesentlichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen grafisch dar. Die Beteiligungsberichte enthielten keine Beurteilung oder Kommentierung durch das Beteiligungsmanagement sowie keine Soll–Ist–Vergleiche im Sinne von Controllingberichten mit einer Analyse und Begründung von Abweichungen. Zudem blieben die Beteiligungen der übrigen Prioritäten zur Gänze unberücksichtigt.

Ein Finanzcontrolling im Sinne der Controlling–Richtlinien des Bundes an den Finanzlandesreferenten war nicht eingerichtet.

(3) Im Land Salzburg richtete der damalige Finanzreferent im Februar 2007 ein Schreiben an 19 Kapitalgesellschaften, an denen das Land beteiligt war, mit dem Ersuchen, „auf Grundlage der in den Controlling–Richtlinien (des Bundes) vorgesehenen Berichtsmuster Quartalsberichte ... zu erstellen und diese regelmäßig an den Gesellschafter

[22] Daneben bestand eine vierte Klassifizierung PRIV, welche Beteiligungen, die für eine Privatisierung vorgesehen waren, umfasste.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Land Salzburg, ..., Beteiligungsverwaltung ... zu übersenden.“ Unter diesen 19 Kapitalgesellschaften befanden sich einerseits neun Gesellschaften, an denen das Land Salzburg minderheitsbeteiligt war, andererseits waren jedoch vier Gesellschaften, die sich im Mehrheitseigentum des Landes Salzburg befanden, nicht erfasst.

Die Quartalsberichte der vom RH ausgewählten Unternehmen zeigten ein uneinheitliches Bild. Dem Berichtsmuster entsprechende Quartalsberichte wurden bei der Messezentrum Salzburg GmbH sowie der Salzburger Flughafen GmbH und damit lediglich in zwei von sieben Fällen erstellt; in den übrigen Fällen wichen die Quartalsberichte ab bzw. wurden an das Beteiligungsmanagement die Quartalsberichte der Aufsichtsratssitzungen geliefert. Die häufigsten Mängel betrafen die Informationen über Beschäftigte, die Darstellung der Bilanzdaten, die Erfassung der Investitionen oder der Finanzkennzahlen; weiters wurden Kurzkommentare über Unternehmenskennzahlen und unternehmensspezifische Kennzahlen nicht erstellt.

Das Beteiligungsmanagement berichtete übergreifend regelmäßig oder anlassbezogen jeweils an das ressortzuständige Regierungsmitglied. Eine analytische Aufbereitung auf Basis der Daten der Quartalsberichte als eine Information in Form eines standardisierten zusammenfassenden Berichts über alle Beteiligungsunternehmen an die Landesregierung erstellte das Beteiligungsmanagement nicht.

Die Land Salzburg Beteiligungen GmbH übte selbst keine eigenständigen Beteiligungsverwaltungsagenden aus; diese wurden ausschließlich über das Beteiligungsmanagement des Landes Salzburg abgewickelt.

Weiters war ein Finanzcontrolling im Sinne der Controlling–Richtlinien des Bundes an den Finanzlandesreferenten nicht vorgesehen.

(4) In Kufstein bestand kein explizit eingerichtetes, einheitliches und standardisiertes Berichtswesen für Beteiligungen. Steuerungselemente ergaben sich wegen der Zustimmungserfordernisse der General– bzw. Gesellschafterversammlung bei allen wesentlichen Geschäftsfällen und aufgrund der jährlichen Genehmigung der Jahresabschlüsse bzw. Regelungen durch Hinweise auf die Tiroler Gemeindeordnung. Eine über die Gesellschaftsverträge hinausgehende Informationspflicht war nicht vorgesehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(5) In Rankweil bestand ebenfalls kein einheitliches standardisiertes Beteiligungsberichtswesen. Einmal jährlich fasste die Gemeindevertretung Beschlüsse über die Jahresabschlüsse der vier Beteiligungsgesellschaften.

Aufgrund der krisenhaften Entwicklung der Sozialzentrum Rankweil GmbH wurden 14–tägige Jour Fixes gemeinsam mit einem externen Berater über die Entwicklung der Gesellschaft abgehalten. Weiters fanden regelmäßige Sitzungen des Beirats statt. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung wurde an der Erstellung eines systematischen Controllingsystems für die Sozialzentrum Rankweil GmbH gearbeitet. Dieses sollte anhand von Quartalsberichten einen adäquaten Informationsstand für die Geschäftsführung, den Beirat und die Marktgemeinde Rankweil gewährleisten.

Mangels einer einheitlichen Beteiligungsverwaltung in der Marktgemeinde Rankweil samt entsprechendem Berichtswesen erfolgten keine systematischen Steuerungsmaßnahmen bei Planabweichungen; im Einzelfall erforderliche Beschlüsse fassten entweder der Beirat oder die Gemeindevertretung.

15.2 Der RH hielt fest, dass im Bereich des Bundes das Beteiligungs– und Finanzcontrolling jedenfalls entsprechend den Controlling–Richtlinien des Bundes durchzuführen war. Der RH beanstandete, dass im BMUKK, Bereich Kunst, das Österreichische Filminstitut bereits seit 2002 die Berichterstattungspflicht gemäß Controlling–Richtlinien zu erfüllen gehabt hätte. Er nahm die während seiner Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle gestartete Initiative zur Umsetzung dieser Obliegenheit zur Kenntnis.

Der RH stellte fest, dass in den Ländern Burgenland und Salzburg für das Beteiligungs– und Finanzcontrolling die Controlling–Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt wurden. Nach seiner Auffassung sollte – nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz – im Bereich der Länder Burgenland und Salzburg das Beteiligungs– und Finanzcontrolling analog den Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice–Umsetzung wahrgenommen werden. Dies hätte zur Folge, dass die vom Beteiligungscontrolling erfassten Unternehmen und sonstigen Rechtsträger quartalsweise, einheitliche und vollständige Controllingberichte gemäß den Berichtsstandards zu erstellen und vorzulegen haben. Diese Quartalsberichte wären vom Beteiligungsmanagement nachvollziehbar auszuwerten, auf Plausibilität zu prüfen, nicht schlüssig begründete Abweichungen zu kommentieren und gegebenenfalls Handlungsbedarf aufzuzeigen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

In Kufstein und Rankweil war kein umfassendes und institutionalisiertes Beteiligungs– und Finanzcontrolling der Unternehmen, an denen die Gemeinde direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt war, eingerichtet. Eine Berichterstattung inklusive Soll/Ist–Vergleichen an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung über Ergebniskennzahlen, Zahlungsströme, Investitionen und Mitarbeiter erfolgte daher nicht.

Der RH empfahl dem BMUKK, im Bereich Kunst das Beteiligungs– und Finanzcontrolling (insbesondere auch hinsichtlich der Berichterstattungspflicht) entsprechend den Controlling–Richtlinien des Bundes durchzuführen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg, ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling analog den Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice–Umsetzung durchzuführen.

Der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil empfahl der RH, ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling einzurichten und sicherzustellen, dass die Ergebnisse regelmäßig im Gemeinderat bzw. in der Gemeindevertretung behandelt werden, um zielgerichtet Steuerungsmaßnahmen setzen zu können.

15.3 *Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung würden das Beteiligungscontrolling der Burgenländischen Landesholding und des Referats Beteiligungsmanagement grundsätzlich auf der Beteiligungsverwaltung basieren. Dabei würde es sich nicht nur um das klassische Kennzahlen orientierte Reporting, sondern auch um die Durchführung von Prüfungen nach einem jährlich festgelegten Prüfplan, der aber durch anlassbezogene Prüfungen unterbrochen bzw. ergänzt werden kann, handeln. Das Referat Beteiligungsmanagement fertige jedes Jahr einen Beteiligungsbericht an, in dem jene Beteiligungen, die mit der Priorität A klassifiziert seien, entsprechend mit Bericht, Graphiken und Kennzahlen dargestellt würden.*

Die Burgenländische Landesholding habe mit externer Unterstützung ein eigenes Beteiligungshandbuch erstellt, das laufend adaptiert und aktualisiert werde. Die Datenerhebung würde auf Basis eines standardisierten Berichtssystems erfolgen. Die Berichterstattung der Burgenländischen Landesholding an den Aufsichtsrat und das Referat Beteiligungsmanagement erfolge quartalsweise in Form eines standardisierten, in schriftlicher Form abgefassten Beteiligungsberichtes. Das Zahlenwerk umfasse Soll–Ist–Vergleiche, ausgewählte auf die Branche des einzelnen Unternehmens abgestimmte Kennzahlen und Cash–Flow–Rechnungen. Des Weiteren würden Abweichungen analysiert und kom-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mentiert dargestellt. Der letzte Quartalsbericht wurde um ein Ampelsystem erweitert, das künftig fortgeführt werde.

In diesem Bereich bestehe auch eine Schnittstelle zwischen Referat Beteiligungsmanagement und Burgenländischer Landesholding. Im Rahmen regelmäßiger Besprechungen würden aktuelle Entwicklungen besprochen und abgestimmt, die Berichte der Beteiligungsverwaltung des Referates Beteiligungsmanagement würden auch der Burgenländischen Landesholding zur Verfügung gestellt und umgekehrt würden die Quartals– und Risikoberichte jener Beteiligungen, die im Eigentum der Burgenländischen Landesholding stehen, dem Referat Beteiligungsmanagement zur Verfügung gestellt und gemeinsam diskutiert. In diesem Sinne sei dem Land Burgenland die Kritik nicht nachvollziehbar. Die Empfehlung, die Controlling–Richtlinien des Bundes (analog) anzuwenden, werde hinsichtlich der Ziele dieser Richtlinie im Rahmen eines bewährten, praxisstauglichen Systems entsprechend berücksichtigt. Aufgrund des breit gestreuten Branchenmixes, der über die Vielzahl der Beteiligungen des Landes Burgenland gegeben sei, sei ein auf die Bedürfnisse des Unternehmens abgestimmtes Beteiligungscontrolling bzw. eine Beteiligungsverwaltung zweckmäßig, die den optimalen Ausgleich zwischen Standardisierung und Individualisierung der Systemprozesse anstrebe.

Das Land Burgenland habe den RH auch darauf aufmerksam gemacht, dass der Installierungsprozess des Beteiligungsmanagements im Land Burgenland noch nicht abgeschlossen sei und entsprechend den zur Verfügung stehenden Ressourcen weiter vorangetrieben werde. Dabei sei die lückenlose Einforderung von Quartalsberichten von Kapitalgesellschaften – wie vom RH empfohlen – ein erklärtes Ziel. Die Kooperationsvereinbarung zwischen der Burgenländischen Landesholding und dem Referat Beteiligungsmanagement verfolge unter anderem dieses Ziel, da die Quartalsberichte der Burgenländischen Landesholding, die dem Beteiligungsmanagement weitergeleitet werden, auch gemeinsam erörtert würden. Der aus dieser Kooperationsvereinbarung hervorgehende Informationsaustausch werde vom RH in keiner Weise gewürdigt bzw. auch nicht erwähnt.

Die Salzburger Landesregierung und die Land Salzburg Beteiligungen GmbH teilten mit, dass es keine Verpflichtung zur Anwendung der Controlling–Richtlinien des Bundes gäbe. Dessen ungeachtet habe der Gesellschafter Land Salzburg insbesondere jene Gesellschaften, an denen das Land Salzburg mehrheitlich beteiligt sei, zur Erstellung der Quartalsberichte nach dem in den Controlling–Richtlinien des Bundes vorgesehenen Berichtsmuster angewiesen. Die vom RH festgestellten teilweisen Abweichungen hätten sich aus der unterschiedlichen Struk-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tur der Unternehmen und den bereits von den Unternehmen für den Aufsichtsrat zu erstellenden Quartalsberichten ergeben.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Einrichtung eines Beteiligungs– und Finanzcontrollings und der Regelung des Ablaufs im Zusammenhang mit Änderungen des Geschäftsverteilungsplanes des Stadtamtes Kufstein nach der im Voranschlag 2013 und der im mittelfristigen Finanzplan 2014 vorgesehenen Evaluierung der Verwaltung gemäß Stadtratsbeschluss vom 17. Dezember 2012 Rechnung getragen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil sei für die Sozialzentrum Rankweil GmbH, der einzigen operativ tätigen GmbH, im vergangenen Jahr ein Controllingsystem eingeführt worden. Dieses System ermögliche einen Soll–Ist–Vergleich von verschiedenen Kennzahlen, die mindestens dreimal jährlich dem Gemeindevorstand und zukünftig einmal jährlich der Gemeindevertretung vorgelegt werden würden.

15.4 Der RH nahm die Bestrebungen der Burgenländischen Landesregierung, künftig lückenlose Quartalsberichte einfordern zu wollen, zustimmend zur Kenntnis. Er hielt jedoch nochmals fest, dass im überprüften Zeitraum nur zwölf von 70 Beteiligungen des Landes einem quartalsmäßigen Controlling im Sinne der Controlling–Richtlinien des Bundes unterzogen wurden und dass keine formale Berichterstattung an den Finanzlandesreferenten (analog der Berichterstattung an den Bundesminister für Finanzen gemäß den Richtlinien des Bundes) vorgesehen war.

Zudem wies der jährliche Beteiligungsbericht keine Beurteilungen der Kennzahlen durch das Beteiligungsmanagement und keine Soll–Ist–Vergleiche mit Abweichungsanalysen auf.

Hinsichtlich der zwischen dem Beteiligungsmanagement und der Burgenländischen Landesholding abgeschlossenen Kooperationsvereinbarung verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 6, Organisation des Beteiligungsmanagements.

Der RH hielt gegenüber dem Land Salzburg und der Land Salzburg Beteiligungen GmbH – insbesondere wegen der unterschiedlichen Struktur der Unternehmen – an seiner Empfehlung fest, ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling analog den Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice–Umsetzung durchzuführen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH wies die Marktgemeinde Rankweil darauf hin, dass auch die „Erlebnis Rankweil“ Gemeinde–Marketing GmbH operativ tätig war und er hielt seine Empfehlungen unabhängig vom Umfang und der Art der operativen Tätigkeit eines Unternehmens aufrecht.

Risikocontrolling als Teil des Beteiligungscontrolling

16.1 Die Controlling–Richtlinien aus 2002 wurden im Juni 2011 um einen quartalsmäßig vorzulegenden Risikocontrolling–Bericht[23] ergänzt, der die allgemeinen sowie branchenspezifischen Risiken, die Risikopotenziale und deren Veränderungen beschreiben sollte und der ab dem 3. Quartal 2011 vorzulegen war.

(1) Das BMUKK, Bereich Kultur, diskutierte bereits 2005 mit den Anstalten öffentlichen Rechts die Problematik „Risikomanagement“ mit den Schwerpunkten Identifikation und qualitative Bewertung der wesentlichen Risiken, Maßnahmenplanung zur Risikobewältigung, Aufbau eines internen Berichtswesens und Meldungen an die Eigentümervertreter. Die Bundesmuseen stellten sich in unterschiedlicher Intensität dem Thema Risikomanagement.

Die im September 2011 vom BMF dem BMUKK präsentierten Controlling–Richtlinien 2011 berücksichtigten nach Auffassung des BMUKK nicht die besondere Risikolage bei den Bundesmuseen. Das Hauptproblem stellte dabei die Abbildung aller Risiken in Kennzahlen dar. Eine Ausgestaltung im Sinne einer einheitlichen Kategorisierung und einer einheitlichen Gestaltung der Risikoberichte erachtete das BMUKK erst nach Einbindung der Anstalten öffentlichen Rechts als möglich. Die ersten Berichte des Risikocontrollings für Beteiligungen des Bereichs Kultur wurden für das erste Quartal 2012 in Aussicht gestellt.

Im Bereich Kunst stimmten das BMUKK und das Österreichische Filminstitut gemeinsam Kennzahlen mit dem BMF ab. Nach einem daraufhin gelegten Probebericht im 4. Quartal 2011 soll die laufende Berichterstattung ab Anfang 2012 erfolgen.

(2) Das Beteiligungsmanagement des Landes Burgenland verfügte über kein eigenständiges und standardisiertes Risikocontrolling. Die Klassifizierung der Landesbeteiligungen nach Priorität berücksichtigte eine gewisse Risikokomponente insoweit, als Beteiligungen mit größerer finanzieller Bedeutung – auch hinsichtlich der finanziellen Risiken und

[23] Richtlinie zur Änderung der Controlling–Richtlinien, BGBl. II Nr. 209/2011

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Höhe des Haftungsrahmens des Landes – einer erhöhten Berichtspflicht unterlagen.

Die Burgenländische Landesholding entwickelte ab Oktober 2011 ein eigenes Risikomanagement für ihre Beteiligungen. Bis Februar 2012 sollten die Prozessschritte Risikoidentifikation, Risikoanalyse, Risikomessung und –steuerung sowie Risikoüberwachung umgesetzt werden.

(3) Die von den Beteiligungsunternehmen des Landes Salzburg erstellten Quartalsberichte enthielten keine Angaben zum Risikocontrolling. Außerhalb des quartalsweisen Berichtswesens wurden im Land Salzburg lediglich die Haftungen betreffend der Beteiligungsunternehmen von dem Referat Budgetangelegenheiten erfasst.

(4) Für die Beteiligungsgesellschaften in Kufstein und Rankweil war kein regelmäßiges und nach einheitlichen Standards definiertes Risikocontrolling eingerichtet.

16.2 Der RH stellte fest, dass das BMUKK sowohl im Bereich Kultur als auch im Bereich Kunst die Erfordernisse der Controlling–Richtlinien hinsichtlich der Vorlage eines Risikocontrolling–Berichts ab dem 3. Quartal 2011 noch nicht umgesetzt hatte.

Der RH nahm zur Kenntnis, dass die Burgenländische Landesholding mit der Entwicklung eines Risikomanagements für ihre Beteiligungen begonnen hatte. Seiner Ansicht nach wären jedoch alle Unternehmen, an denen das Land Burgenland mehrheitlich direkt oder indirekt beteiligt ist, einem Risikocontrolling nach einheitlichen Vorgaben zu unterziehen.

Der RH hielt fest, dass in den Ländern Burgenland und Salzburg für das Risikocontrolling die Controlling–Richtlinien des Bundes nicht als best practice genutzt wurden.

Nach Auffassung des RH sollte – nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz – im Bereich der Länder Burgenland und Salzburg das Risikocontrolling analog den Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice–Umsetzung wahrgenommen werden.

Der RH hielt fest, dass in Kufstein und Rankweil kein regelmäßiges und nach einheitlichen Standards definiertes Risikocontrolling eingerichtet war. Nach seiner Ansicht wären Standards für ein Risikocontrolling einzuführen. Diese sollten gewährleisten, dass mögliche finanzielle Risiken, wie Finanzierungs–, Veranlagungs– oder Haftungsrisiken, erfasst werden sowie deren Entwicklung dargestellt wird. Dadurch

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

würde nach Auffassung des RH das Risikobewusstsein der Gemeinden gestärkt.

Der RH empfahl dem BMUKK, die Controlling–Richtlinien hinsichtlich des darin geforderten, quartalsmäßig vorzulegenden Risikocontrolling–Berichts in ihrem Bereich umzusetzen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg, dass das Risikocontrolling analog der Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice–Umsetzung wahrgenommen wird.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, Standards für ein Risikocontrolling einzuführen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK werde das Risikocontrolling von den Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek quartalsweise dem BMF und dem BMUKK vorgelegt.*

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung wurde der Richtlinie des Bundesministers für Finanzen für die einheitliche Einrichtung eines Planungs–, Informations– und Berichterstattungssystems des Bundes für das Beteiligungs– und Finanzcontrolling („Controlling–Richtlinien") mit Wirkung 1. Juli 2011 der Satz „Das Beteiligungscontrolling umfasst auch das Risikocontrolling" angefügt.

Die Burgenländische Landesholding habe bereits vor der Prüfung des RH beschlossen, mit dem Aufbau eines eigenen Risikomanagementsystems zu beginnen. Der erste Risikobericht sei im September 2012 dem Aufsichtsrat und der Generalversammlung vorgelegt worden. Der Bericht werde nun in periodischen Abständen erstellt, und der Informationsgehalt und die Berichtsstruktur laufend optimiert.

Aufgrund der Kooperationsvereinbarung zwischen der Burgenländischen Landesholding und dem Beteiligungsmanagement vom Juni 2010 wurden und werden im Bereich des Risikomanagements Synergieeffekte genutzt.

Das Beteiligungsmanagement plane in einem nächsten Entwicklungsschritt, auch für die restlichen Beteiligungen (außerhalb der Burgenländischen Landesholding GmbH) mit dem Prioritätsstatuts A Risikoberichte und Quartalsberichte zu legen.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung auf Einführung von Standards für ein Risikocontrolling nachgekommen werde.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

16.4 Der RH ergänzte gegenüber dem BMUKK, dass die Controlling–Richtlinien hinsichtlich des darin geforderten, quartalsmäßig vorzulegenden Risikocontrolling–Berichts auch im Bereich Kunst ab dem 3. Quartal 2011 umzusetzen gewesen wären.

Mandatsbetreuung

Definition

17 Gemäß der Definition im Handbuch Beteiligungsmanagement wird unter Mandatsbetreuung die Unterstützung des Gesellschafters und der von ihm in die Gremien entsandten Mandatare in fachlicher und rechtlicher Hinsicht verstanden. Eine wichtige Aufgabe stellt die Unterstützung und Beratung der von den Gebietskörperschaften in die Unternehmensorgane entsandten Mitglieder bzw. Vertreter dar.

Als Aufgaben und spezielle Dienstleistungen der Mandatsbetreuung werden vor allem angesehen:

- Betreuung und Information von Politik und Aufsichtsrat (fachlich, Aufzeigen von Entscheidungs– und Handlungsmöglichkeiten, Information über Rechte und Pflichten etc.),

- Beratung des Gesellschafters und der Gesellschaftsorgane in Rechtsfragen, steuerlichen Fragen, Fragen der Organisationsentwicklung und anderen betriebswirtschaftlichen Angelegenheiten,

- Erstellen von Bilanzanalysen, Wahrnehmen von Steuerangelegenheiten, Überprüfung von Jahresabschlüssen.

Durchführung der Mandatsbetreuung

18.1 (1) Im BMUKK erfolgte weder im Bereich Kultur noch im Bereich Kunst eine Ausübung der Mandatsbetreuung im Zuge des Beteiligungsmanagements in regelmäßiger und standardisierter Form, insbesondere keine Unterstützung und keine Beratung der von den Gebietskörperschaften in die Unternehmensorgane entsandten Mitglieder bzw. Vertreter.

Dem BMUKK wurden im Bereich Kultur die Protokolle der Kuratorien nicht übermittelt, im Bereich Kunst erhielt das BMUKK die Protokolle des Aufsichtsrats.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die im Land Burgenland dem Beteiligungsmanagement übertragene Aufgabe der Mandatsbetreuung sollte die Betreuung von Politik und Aufsichtsrat hinsichtlich der Beteiligungen des Landes gewährleisten. Zur Erfüllung dieser Aufgabe sollte das Beteiligungsmanagement Entscheidungshilfen bereitstellen, Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, Sitzungsunterlagen der Aufsichtsgremien sowie der Landesregierung betreffend Beteiligungen sichten und kommentieren sowie Stellungnahmen abgeben.

Das Beteiligungsmanagement war berechtigt, in sämtliche Beteiligungsakte des Amtes der Burgenländischen Landesregierung Einsicht nehmen zu können. Zu diesem Zweck waren dem Beteiligungsmanagement unaufgefordert und zeitgerecht Schriftstücke zu Beteiligungs– bzw. Förderungsakten (bei denen das Land Mitglied oder beteiligt ist) zu übermitteln und sämtliche Vertragswerke, Unterlagen der Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsratsunterlagen und Berichte auf Verlangen auszuhändigen.

Das Beteiligungsmanagement führte laufend einen informellen Austausch über Landesbeteiligungen mit dem Landeshauptmann als zuständigen politischen Referenten für das Beteiligungsmanagement und informierte die übrigen Mitglieder der Landesregierung über die Tätigkeiten bzw. Auffälligkeiten bei Beteiligungen in deren Ressort im Rahmen von Einzelgesprächen.

Die Mandatsbetreuung der Politik sowie der vom Land entsandten Vertreter in die Aufsichtsorgane erfolgte nicht in regelmäßiger und standardisierter Zurverfügungstellung von Informationen bzw. Berichterstattung, sondern auf deren Anfrage.

(3) Im Land Salzburg wurde teilweise eine Mandatsbetreuung durch das Beteiligungsmanagement des Landes durchgeführt. Dieses erhielt von den Beteiligungen u.a. Wirtschaftsprüferberichte, Budgets, Mittelfristpläne sowie Aufsichts–, Beirats– und Generalversammlungsprotokolle. Das Beteiligungsmanagement war teilweise beim Abschluss von Verträgen eingebunden, sonstige Beratungsleistungen in rechtlichen, finanziellen und technischen Belangen erfolgten anlass– und bedarfsbezogen – soferne es die personelle Kapazität zuließ – und zumeist in mündlicher Form. Da generell für das Beteiligungsmanagement keine Richtlinien bestanden, waren demzufolge auch für die Mandatsbetreuung keine Standards definiert.

(4) In Kufstein und Rankweil erfolgte keine Mandatsbetreuung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

18.2 Für die Aufgabenerfüllung der Mandatsbetreuung sind Unterlagen wie Gesellschaftsverträge bzw. Satzungen, Zusammensetzung der Unternehmensorgane, Firmenbuchauszüge, Geschäftsordnungen für die Geschäftsleitung sowie für die Aufsichtsorgane, Beschlüsse und Protokolle der Sitzungen der Aufsichtsorgane und Gesellschafterversammlungen, Jahresabschlüsse und allfällige Prüfberichte, Unternehmensberichte gemäß Berichtswesen, Gutachten und sonstige interne und externe Untersuchungsergebnisse unerlässlich.

Ebenso sind zur Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung des Beteiligungsmanagements im BMUKK, Bereich Kultur, die Protokolle des Aufsichtsorgans unabdingbar. Zusätzlich erachtete der RH im BMUKK die Festlegung von Standards für die Mandatsbetreuung im Rahmen der Erstellung von Richtlinien für das Beteiligungsmanagement zur Gewährung einer einheitlichen Vorgangsweise für unbedingt erforderlich.

Der RH nahm im Land Burgenland die Mandatsbetreuung, welche aufgrund von Anfragen wahrgenommen wurde, zur Kenntnis.

Der RH hielt fest, dass im Land Salzburg teilweise eine Mandatsbetreuung durchgeführt wurde. Er erachtete jedoch die Festlegung von Standards für die Mandatsbetreuung im Rahmen der Erstellung von Richtlinien für das Beteiligungsmanagement für unbedingt erforderlich.

Der RH stellte fest, dass in Kufstein und Rankweil keine Mandatsbetreuung erfolgte.

Nach seiner Auffassung sollte in den Ländern Burgenland und Salzburg sowie der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil die Informationsaufbereitung im Rahmen der Mandatsbetreuung regelmäßig und in standardisierter Form – unabhängig von etwaigen Anfragen und nicht nur anlass– oder bedarfsbezogen – erfolgen.

Der RH empfahl dem BMUKK, die für die Mandatsbetreuung erforderlichen Unterlagen wie bspw. Kuratoriumsprotokolle einzufordern und die Mandatsbetreuung künftig regelmäßig und in standardisierter Form wahrzunehmen.

Der RH empfahl den Ländern Burgenland und Salzburg sowie der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, die Informationsaufbereitung im Rahmen der Mandatsbetreuung regelmäßig und in standardisierter Form durchzuführen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

18.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei der Wunsch auf regelmäßige Übermittlung der Protokolle der Kuratoriumssitzungen gegenüber den Kuratoriumsvorsitzenden zur Diskussion gestellt worden.*

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass der Empfehlung, die Informationsaufbereitung im Rahmen der Mandatsbetreuung regelmäßig und in standardisierter Form durchzuführen, entsprochen und die Umsetzung im Zuge der Evaluierung der Verwaltung erfolgen werde.

18.4 Der RH entgegnete dem BMUKK, dass es seiner Ansicht nach nicht ausreicht, nur seinen Wunsch auf regelmäßige Übermittlung der Protokolle der Kuratoriumssitzungen gegenüber den Kuratoriumsvorsitzenden zur Diskussion zu stellen.

Der RH betonte die Bedeutung der Ausübung einer Mandatsbetreuung im Zuge des Beteiligungsmanagements in regelmäßiger und standardisierter Form durch Unterstützung und Beratung der von den Gebietskörperschaften in die Unternehmensorgane entsandten Mitglieder bzw. Vertreter. Hierfür erschien es jedoch aus Sicht des RH für das BMUKK unerlässlich, im Bereich Kultur die Protokolle der Kuratorien einzufordern.

Besetzung der gesetzlich vorgesehenen Aufsichtsorgane

Besetzung der Aufsichtsorgane

19.1 Bei Aktiengesellschaften war die Einrichtung eines Aufsichtsrats zwingend vorgesehen; seine Zusammensetzung musste eine effiziente Wahrnehmung der Kontroll– und Beratungsaufgaben des Gremiums sicherstellen. Die Aufsichtsratsmitglieder hatten laut ständiger Rechtsprechung über bestimmte Mindestqualifikationen zu verfügen, um grundlegende rechtliche und wirtschaftliche Zusammenhänge des Unternehmens zu erfassen. Der Aufsichtsrat musste insgesamt ein hohes Spezialwissen für die einzelnen unternehmensspezifischen Teilbereiche bündeln. Er konnte aus seiner Mitte einen oder mehrere Ausschüsse bestellen. Unter bestimmten Voraussetzungen war zumindest ein Prüfungsausschuss, in dem ein Finanzexperte vertreten sein musste, zwingend einzurichten.

Bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung war die Einrichtung eines Aufsichtsrats fakultativ, sofern er nicht aufgrund gesetzlicher Bestimmungen eingerichtet werden musste. Der Aufsichtsrat konnte Ausschüsse bestellen; unter bestimmten Voraussetzungen war ein Prüfungsausschuss, dem ein Finanzexperte angehören musste, vorzusehen.

Nach den OECD–Grundsätzen der Corporate Governance sowie den Erklärungen des Europäischen Corporate Governance Forums sollte

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ein formales, transparentes Verfahren für den Vorschlag und die Wahl der Aufsichtsorgane der Unternehmen sichergestellt sein. Insbesondere mussten Kandidaten für das Aufsichtsorgan über die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und fachlichen Erfahrungen verfügen, um die Qualität der bereits amtierenden Mitglieder des Aufsichtsorgans zu ergänzen.

Der Österreichische Corporate Governance Kodex konkretisierte, dass bei der Bestellung des Aufsichtsorgans auf eine im Hinblick auf Struktur und Geschäftsfeld der Gesellschaft fachlich ausgewogene Zusammensetzung des Aufsichtsorgans und auf die persönliche Qualifikation der Mitglieder zu achten war.

(1) Das BMUKK konnte dem RH keine objektiven und transparenten Richtlinien zur Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane vorlegen.

(2) Im Land Burgenland bestanden keine Qualifikationsrichtlinien (z.B. unternehmensspezifisches Fachwissen, entsprechende Berufserfahrung) für die einzelnen Mitglieder der Kontrollgremien. Darüber hinaus gab es keine Richtlinien für die Besetzung von Aufsichtsräten und Beiräten, welche einen idealtypischen Qualifikationsmix im Gesamtgremium gewährleistet hätten.

(3) Im Beteiligungsmanagement des Landes Salzburg lag kein Anforderungskatalog vor, der ein notwendiges allgemeines sowie unternehmensspezifisches Fachwissen verbunden mit entsprechender Berufserfahrung für die einzelnen Mitglieder der Kontrollgremien festgelegt hätte. Darüber hinaus gab es im Besetzungsverfahren keine Regelmechanismen oder Standards, auf deren Basis gewährleistet gewesen wäre, dass ein für die jeweiligen Unternehmen idealtypischer Qualifikationsmix im Gesamtgremium kontinuierlich bestanden hätte. Das Beteiligungsmanagement und der Landesrechnungshof hatten Weiterbildungsmodule für Aufsichtsräte entwickelt, um diesen einen aktuellen Wissensstand über neueste gesetzliche Grundlagen, Rechtsprechungen und Rahmenbedingungen vermitteln zu können. Diesbezügliche Veranstaltungen fanden ab November 2011 statt.

(4) In der Stadtgemeinde Kufstein lagen keine Qualifikationsrichtlinien für die Entsendung bzw. Besetzung von Aufsichtsräten oder Beiräten seitens der Stadtgemeinde vor.

(5) Die Gesellschaften der Marktgemeinde Rankweil hatten keine Aufsichtsräte. Bereits in den Gesellschaftsverträgen/Geschäftsordnungen war festgelegt, dass sich Beiräte aus Vertretern der Marktgemeinde Rankweil zusammensetzten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

19.2 Den Aufsichtsorganen der Beteiligungen kam aufgrund der gesetzlichen Vorgaben die Verantwortung für eine professionelle Beratung bzw. Kontrolle der jeweiligen Geschäftsleitung zu. Daher hatte – wie auch die allgemein anerkannten Regeln zur guten, objektiven und transparenten Führung von Unternehmen betonen – die objektive und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Aufsichtsorgane, insbesondere durch die Definition fachlicher Kriterien für die Auswahl, eine wesentliche Bedeutung.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, Richtlinien zu erarbeiten und für verbindlich zu erklären, die eine objektive, transparente und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Mitglieder der Aufsichtsorgane in den Beteiligungen ermöglichen. In den Richtlinien sollte insbesondere auch auf die Definition von fachlichen Kriterien zur Auswahl dieser Mitglieder verstärkt geachtet werden.

19.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei die personelle Zusammensetzung der Kuratorien im Bundesmuseen–Gesetz 2002 i.d.g.F geregelt. Darin seien auch klare Richtlinien für die Auswahl der Mitglieder dieses Gremiums enthalten, die aus Sicht des BMUKK ausreichend sind. Die Nominierungen der vergangenen Jahre würden überdies klar zeigen, dass im unmittelbaren Einflussbereich der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur großer Wert auf die fachliche Qualifikation der Mitglieder gelegt würde. Nicht zuletzt deswegen werde auch bei diesen Entsendungen darauf geachtet, ausschließlich Personen von außerhalb des BMUKK in Betracht zu ziehen, um einen allfälligen Konflikt mit einer – weisungsgebundenen – Position zu vermeiden.*

Betreffend Österreichisches Filminstitut seien in der Zwischenzeit entsprechende Bestimmungen zur Befangenheit in der Geschäftsordnung des Österreichischen Filminstituts verankert worden. Der Einfluss des BMUKK beim Aufsichtsrat des Österreichischen Filminstituts beziehe sich auf die von diesen entsandten Vertreter des BMUKK sowie auf die Vertreter der Interessenverbände und der Branche.

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung obliege die Auswahl von Aufsichtsorganen in erster Linie dem Eigentümervertreter und werde anhand der gesetzlichen Vorgaben korrekt durchgeführt. Das Beteiligungsmanagement stehe im Bedarfsfall beratend zur Seite, eine Einflussnahme als eingegliedertes Organ der Landesverwaltung stehe dem Referat Beteiligungsmanagement jedoch nicht zu.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Referat Beteiligungsmanagement erarbeite bereits Standards für Kapitalgesellschaften mit Landesbeteiligung bzw. einen Leitfaden für die innere Ordnung des Aufsichtsrats. Diese Richtlinien würden von der Burgenländischen Landesregierung vor In–Kraft–Treten genehmigt und den Landesbeteiligungen entsprechend zur Kenntnis gebracht werden.

Die Burgenländische Landesholding habe bei der Besetzung von Aufsichtsorganen auf die Kenntnisse, Fähigkeiten und fachliche Erfahrung der einzelnen Aufsichtsratsmitglieder und auf eine fachliche Ausgewogenheit bei der Zusammensetzung des Aufsichtsrats ausreichend Bedacht genommen. Die Burgenländische Landesholding werde auf Empfehlung des RH die Vorgangsweise nun auch als unternehmensinterne Richtlinie für die Besetzung von Aufsichtsorganen formulieren.

Die Salzburger Landesregierung und die Land Salzburg Beteiligungen GmbH teilten mit, dass die Weiterbildungsmodule für Aufsichtsräte des Landes Salzburg vom Beteiligungsmanagement und dem Landesrechnungshof auch 2012/2013 fortgeführt würden.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass für die Bereiche Stadtwerke Kufstein GmbH und KUFGEM–EDV Gesellschaft m.b.H. bereits in den Gesellschaftsverträgen geregelt sei, dass in diesem Gremium keine Personen, die dem Gemeinderat der Stadt Kufstein angehören, bestellt werden dürfen, sondern dieses Gremium mit externen Fachleuten aus der Wirtschaft besetzt werden müsse.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil wäre bei sämtlichen Ausgliederungen der Marktgemeinde Rankweil eine enge Bindung an die Gremien der Marktgemeinde Rankweil vorgesehen, auch die Entscheidungen würden in den Gemeindegremien wie Gemeindevertretung und Gemeindevorstand gefällt. Die Auswahl und Besetzung der Mitglieder der Aufsichtsorgane ergäbe sich somit im Wesentlichen aus gewählten Mandataren. Die Umsetzung dieses Punktes habe eine zunehmende Abkoppelung der ausgegliederten Gesellschaften von Gremien der Marktgemeinde Rankweil zur Folge. Dies sei konträr gegenüber den Beschlüssen bei der Gesellschaftsgründung und bedürfte neuer Beschlüsse der Gemeindevertretung.

19.4 Der RH entgegnete dem BMUKK, dass das Bundesmuseen–Gesetz 2002 i.d.g.F. die Zusammensetzung der Kuratorien regelt, jedoch die vom RH geforderte Definition fachlicher Kriterien zur Auswahl dieser Mitglieder im Allgemeinen nicht enthält. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, für die Bereiche Kultur und Kunst Richtlinien zu erlassen, in denen insbesondere auf die Definition von fachlichen Kriterien zur Auswahl der Mitglieder der Aufsichtsorgane verstärkt geachtet wird.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH anerkannte gegenüber der Stadtgemeinde Kufstein, dass die Gesellschaftsverträge zweier Unternehmen Qualifikationskriterien für Aufsichtsorgane vorsahen. Er erachtete jedoch eine generelle Qualifikationsrichtlinie für Aufsichtsorgane für alle Unternehmen erforderlich.

Der RH wies die Marktgemeinde Rankweil darauf hin, dass nach seiner Ansicht das Erfordernis bestimmter Qualifikationsanforderungen für Aufsichtsorgane unabhängig davon Anwendung zu finden habe, aus welchem Personenkreis die Organwalter letztlich bestimmt werden. Maßgebliches Kriterium sei, dass die Aufsichtsorgane die erforderlichen Fähigkeiten und Qualifikationen besitzen, um ihre Aufsichtspflichten erfüllen zu können. Sollten hierfür Beschlüsse der Gemeindevertretung erforderlich sein, wären diese in die Wege zu leiten.

Frauen im Aufsichtsorgan

20.1 (1) Die Bundesregierung bekannte sich seit längerem zur umfassenden Umsetzung des „Gender Mainstreaming“ als Handlungsstrategie, um eine geschlechterbezogene Sichtweise u.a. in die politischen Konzepte sowie auf sämtlichen Ebenen durch alle an politischen Entscheidungen beteiligten Personen einzubringen.

Im Bundesbereich lagen allgemein folgende Regelungen hinsichtlich des Frauenanteils in Aufsichtsräten vor:

- das Unternehmensgesetzbuch[24] enthielt eine Regelung zum Corporate Governance Bericht für börsennotierende Unternehmen, wonach auch über Maßnahmen zur Frauenförderung in Aufsichtsrat, Vorstand und in sonstigen Leitungspositionen berichtet werden sollte;

- der Corporate Governance Kodex beinhaltete in der Empfehlung zur Besetzung frei werdender Aufsichtsratsmandate, dass auch Aspekte zur Vertretung beider Geschlechter berücksichtigt werden sollten;

- der Nationale Aktionsplan für eine Gleichstellung von Frauen und Männern definierte im Juni 2010 Maßnahmen und Strategien der Bundesregierung; u.a. wurde eine Selbstverpflichtung der Kapitalgesellschaften und Unternehmen der öffentlichen Hand auf einen Frauenanteil in den jeweiligen Aufsichtsräten von 25 % bis 2013 und von 40 % bis 2018 gefordert;

[24] § 243b Abs. 2 Z 5

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– die Bundesregierung verordnete mit Ministerratsbeschluss vom März 2011 für Unternehmen, an denen der Bund mit mindestens 50 % beteiligt war, eine Frauenquote für die Aufsichtsräte bis 2013 von 25 % bzw. bis 2018 von 35 % Frauen in den Aufsichtsräten der Unternehmen.

Darüber hinaus war gemäß dem Filmförderungsgesetz bei der Entsendung und Ernennung der Mitglieder des Aufsichtsrats des Österreichischen Filminstituts für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu sorgen; das Bundesmuseen–Gesetz sah Diesbezügliches nicht vor.

Gemäß Beschluss der Salzburger Landesregierung vom 16. Mai 2011 soll hinsichtlich der vom Gesellschafter bzw. Aktionär Land Salzburg entsandten oder gewählten Aufsichtsratsmitglieder bis zum 31. Dezember 2014 ein Frauenanteil von 25 %, bis zum 31. Dezember 2018 ein Frauenanteil von 35 % erreicht werden.

Im Burgenland sowie in Kufstein und Rankweil lagen keine gesetzlich oder freiwillig bestimmten Frauenquoten für Aufsichtsorgane vor.

(2) Die Anzahl der von ihren Eigentümern für die jeweiligen Aufsichtsorgane der vom RH ausgewählten Unternehmen namhaft gemachten Frauen in Relation zur Gesamtzahl der von den Kapitalvertretern entsandten Mitglieder im Aufsichtsorgan stellte sich Ende 2011 folgendermaßen dar:

– Im Bereich des BMUKK wurde ein Frauenanteil in den einzelnen Aufsichtsräten/Kuratorien zwischen 17 % (Österreichisches Filminstitut) und 56 % (Österreichische Nationalbibliothek) festgestellt.

– Im Burgenland waren im Aufsichtsrat der Burgenländischen Krankenanstalten–Gesellschaft m.b.H. bzw. der Burgenländischen Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft (BEWAG) Frauen vertreten; der Frauenanteil lag bei 14 % bzw. 29 %.

– In Salzburg bewegte sich der Frauenanteil in den einzelnen Aufsichtsräten zwischen 0 % (Salzburger Flughafen GmbH, Salzburger Verkehrsverbund Gesellschaft m.b.H.) und 50 % (Gemeinnützige Salzburger Landeskliniken Betriebsgesellschaft mbH).

– In Kufstein waren Frauen in zwei Unternehmen (Stadtwerke Kufstein Gesellschaft m.b.H., KUFGEM–EDV Gesellschaft m.b.H.) im Aufsichtsrat vertreten; der jeweilige Frauenanteil lag bei 20 %. In den Beiräten der Kufsteiner Immobilien GmbH & Co KG und der TOP–

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

CITY–KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H. betrug der Frauenanteil jeweils 14 %.

– Die Beteiligungen in Rankweil hatten keinen Aufsichtsrat; in den Beiräten bewegte sich der Frauenanteil zwischen 0 % („Erlebnis Rankweil“ Gemeinde–Marketing GmbH) und 38 % (Sozialzentrum Rankweil GmbH).

20.2 Der RH stellte fest, dass der Frauenanteil in den jeweiligen Aufsichtsorganen im Bereich des BMUKK zwischen 17 % und 56 %, im Burgenland bei 14 % bzw. 29 %, in Salzburg zwischen 0 % und 50 %, in Kufstein bei 14 % bzw. 20 % und in Rankweil zwischen 0 % und 38 % lag.

Nach Ansicht des RH war die Frauenquote in den Aufsichtsorganen teilweise relativ niedrig und entsprach daher nicht immer dem Gedanken des „Gender Mainstreaming“ und den allenfalls hierzu ergangenen Beschlüssen.

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMUKK und des Landes Salzburg, den Frauenanteil in den Aufsichtsorganen zu heben. Das angepeilte Verhältnis von 25 % Frauen bis 2013 bzw. 2014 wurde zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung teilweise noch nicht erreicht.

Das Land Burgenland sowie Kufstein und Rankweil sollten nach Ansicht des RH – ähnlich der Bundesregierung bzw. der Salzburger Landesregierung – für Aufsichtsorgane von Unternehmen, an denen die jeweilige Gebietskörperschaft Anteile von mindestens 50 % besitzt, eine Frauenquote festsetzen.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, für Aufsichtsorgane von Unternehmen, an denen die jeweilige Gebietskörperschaft Anteile von mindestens 50 % besitzt, eine Frauenquote festzusetzen.

Der RH empfahl dem BMUKK, dem Land Burgenland, dem Land Salzburg, der Stadtgemeinde Kufstein und der Marktgemeinde Rankweil, weitere Anstrengungen zur Hebung der Frauenquote in Aufsichtsorganen zu unternehmen.

20.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei das BMUKK im Bereich der Bundesmuseen und der Österreichischen Nationalbibliothek bei der Auswahl neuer Kuratoriumsmitglieder um Hebung des Frauenanteils bemüht.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Betreffend Österreichisches Filminstitut seien entsprechende Vorkehrungen getroffen und damit eine Erhöhung der Anzahl der weiblichen Mitglieder erreicht (derzeit zwei Frauen mit Stimmrecht, zwei Frauen ohne Stimmrecht; bis 2008 hatten im Aufsichtsrat nur drei Frauen ohne Stimmrecht einen Sitz) worden. Hinsichtlich der weiteren vertretenen Ministerien bestehe ein Entsendungsrecht. Die im Jahre 2010 in Kraft getretene Novelle zum Filmförderungsgesetz sehe vor, dass „bei der Entsendung und Ernennung der Mitglieder des Aufsichtsrats ... für ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis zu sorgen (ist).“

Laut Stellungnahme der Burgenländischen Landesregierung habe die Österreichische Bundesregierung am 15. März 2011 eine Regelung der Frauenquoten in staatsnahen Betrieben beschlossen. Diese Regelung umfasse jedoch nur die Besetzung von Aufsichtsräten in Betrieben mit beherrschendem (über 50 % Eigentümer) Einfluss des Staates. Die Umsetzung dieser Richtlinie habe zeitgleich mit der Durchführung der Querschnittsprüfung ausgegliederter Einheiten und Beteiligungen durch den RH stattgefunden.

Die Burgenländische Landesregierung habe am 24. Juli 2012 beschlossen, nicht nur den Frauenanteil in Aufsichtsräten, sondern auch den Anteil an Frauen in leitenden Funktionen (Geschäftsführung und Vorstand) in landesnahen bzw. landeseigenen Unternehmungen zu erhöhen. Das Referat Beteiligungsmanagement habe den Beschluss der Burgenländischen Landesregierung ihren landesnahen und landeseigenen Beteiligungen schriftlich zur Kenntnis gebracht und habe auf eine Umsetzung in den jeweiligen Beteiligungsgesellschaften zu achten.

Das Land Burgenland merkte an, dass in der Zwischenzeit sowohl dem Aufsichtsrat der WIBAG, der Kurbad Tatzmannsdorf AG, der BELIG, der Energie Burgenland AG, der KRAGES, der Neusiedler See Bahn GmbH, der Burgenländische Risikokapital Beteiligungen AG, der Fußballakademie Burgenland, als auch der Geschäftsführung bzw. dem Vorstand der Neusiedler See Bahn GmbH bzw. Bereichsgeschäftsführung der WlBAG und Energie Burgenland, Frauen angehören.

Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass die Empfehlung grundsätzlich gerechtfertigt sei und dieser daher unter Wahrung der notwendigen Qualität nachgekommen werde.

Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil wäre bei sämtlichen Ausgliederungen der Marktgemeinde Rankweil eine enge Bindung an die Gremien der Marktgemeinde Rankweil vorgesehen, auch die Entscheidungen würden in den Gemeindegremien wie Gemeindevertretung und Gemeindevorstand gefällt. Die Auswahl und Besetzung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Mitglieder der Aufsichtsorgane ergäbe sich somit im Wesentlichen aus gewählten Mandataren. So sei auch eine Hebung der Frauenquote in Aufsichtsorganen außerhalb der Möglichkeiten der Marktgemeinde Rankweil, da diese keinen Einfluss auf die Listenerstellung der wahlwerbenden Gruppen bei Gemeindevertretungswahlen habe. Die Umsetzung dieses Punktes habe eine zunehmende Abkoppelung der ausgegliederten Gesellschaften von Gremien der Marktgemeinde Rankweil zur Folge. Dies sei konträr gegenüber den Beschlüssen bei der Gesellschaftsgründung und bedürfte neuer Beschlüsse der Gemeindevertretung.

20.4 Der RH hielt der Marktgemeinde Rankweil entgegen, dass jedenfalls Anstrengungen zur Hebung der Frauenquote in Aufsichtsorganen zu unternehmen wären.

Sonstige Feststellungen

Interessenkonflikte

21.1 In verschiedenen burgenländischen Regionen waren diverse Technologiezentren Tochtergesellschaften der Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft–WIBAG. Der Manager dieser Technologiezentren war gleichzeitig auch im Beteiligungscontrolling der Burgenländischen Landesholding beschäftigt, welches auch diese Gesellschaften betreute.

21.2 Aufgrund der Feststellung des RH während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle teilte die Burgenländische Landesholding im Jänner 2012 dem RH mit, dass das Beteiligungscontrolling bei den Technologiezentren wegen der Unvereinbarkeit zwischen der Geschäftsführung und dem Beteiligungscontrolling rückwirkend per 1. Jänner 2012 von der Stabstelle Beteiligungsmanagement übernommen worden war.

22.1 In der Sozialzentrum Rankweil GmbH und in der Marktgemeinde Rankweil Immobilienverwaltungs GmbH wurde der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil von der Generalversammlung auch zum Manager dieser Gesellschaften bestellt. Zusätzlich war der Bürgermeister auch Vorsitzender des Beirats der Sozialzentrum Rankweil GmbH, welcher aufsichtsratsähnliche Pflichten wahrzunehmen hatte.

22.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Bürgermeister der Marktgemeinde Rankweil gleichzeitig die Funktionen als Beiratsvorsitzender und als Manager der Sozialzentrum Rankweil GmbH inne hatte. Dadurch war nach seiner Ansicht die klare Trennung zwischen operativer Geschäftsführung und Überwachung der Gebarung, wie sie der Gesellschaftsvertrag vorsah, nicht gegeben.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH vertrat weiters die Ansicht, dass die vorgefundene Kumulierung von Funktionen in der Marktgemeinde Rankweil und in ihren Beteiligungsgesellschaften Befangenheitsprobleme und das Risiko von Interessenkollisionen mit sich bringen könnte.

Der RH wies darauf hin, dass die Ämterverflechtungen in einem Spannungsverhältnis zu den Vorschriften des Gesetzes über die Organisation der Gemeindeverwaltung über die Befangenheit standen. Diese regelten, dass der Bürgermeister, die Mitglieder der Kollegialorgane sowie die Gemeindebediensteten von der Beratung und Beschlussfassung über einen Verhandlungsgegenstand wegen Befangenheit ausgeschlossen waren, „wenn wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, die volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen".

Analoges gilt für ausgegliederte Unternehmen, in denen es durch die Existenz von Mehrfachfunktionen zu Interessenkonflikten kommen könnte. Hatte der Geschäftsführer einer ausgegliederten GmbH zugleich in der Gemeinde die Funktion des Bürgermeisters inne und wollte er namens der GmbH mit der Gemeinde kontrahieren, hätte er als Funktionsinhaber hinsichtlich seiner Funktion in der Gemeinde jeweils die Frage der Befangenheit zu prüfen. Das zuständige Kollegialorgan hätte zu entscheiden, ob Befangenheit gegeben ist. Im Falle einer Befangenheit hätte sich der Funktionsinhaber seines Amtes zu enthalten. Sollten Mehrfachfunktionen in der Gemeindeverwaltung regelmäßig zu Interessenkonflikten führen, wäre es nach Ansicht des RH zweckmäßig, diese personell zu trennen.

Der RH empfahl der Marktgemeinde Rankweil, die Funktionen der operativen Geschäftsführung der Gesellschaft und der Überwachung der Gebarung jedenfalls zu trennen.

22.3 *Gemäß der Stellungnahme der Marktgemeinde Rankweil wäre die Sozialzentrum Rankweil GmbH bis zur Übernahme des operativen Betriebes des Pflegeheims am 1. Oktober 2010 keine operative Gesellschaft gewesen. Die Gemeindevertretung habe mit der Übergabe des operativen Betriebes an die Benevit Pflegemanagement GmbH im Jahre 2004 einstimmig den damaligen Bürgermeister zum Geschäftsführer dieser Gesellschaft gewählt. Mit der Übernahme der operativen Tätigkeit im Oktober 2010 sei die Funktion der Geschäftsführung nicht umbesetzt worden, da durch die quasi Rückübernahme des operativen Betriebes des Pflegeheims ein enger Kontakt zwischen der Gesellschaft und der Marktgemeinde Rankweil notwendig gewesen wäre. Zudem sei noch nicht endgültig geklärt, ob die Funktion der Geschäftsführung im Zuge einer Gemeindekooperation mit anderen Gesellschaften mit ähnlichem Geschäftsfeld durchgeführt werden könne. Nach Klärung dieser Fra-*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gen könne die Geschäftsführung der Gesellschaft vom Bürgermeister wieder abgegeben werden. Um dennoch eine klare Trennung zwischen der operativen Geschäftsführung und der Überwachung der Gebarung zu gewährleisten, wie im Gesellschaftsvertrag vorgesehen, werde den Organen dieser Gesellschaft vorgeschlagen, die Vizebürgermeisterin als Beiratsvorsitzende zu bestellen.

Mustervertrag für Manager im Kulturbereich des BMUKK

23.1 Der im BMUKK für den Bereich Kultur seit 2011 vorgelegene Mustervertrag für Manager, den das BMUKK gemeinsam mit einem externen Experten erarbeitet hatte, enthielt gegenüber den Vorgaben der Bundes–Vertragsschablonenverordnung mehrere Abweichungen, insbesondere

- die Wertanpassung des Jahresbruttogehaltes, das sich vertraglich in dem Maß erhöhte wie sich das Grundgehalt eines Bundesbeamten der Funktionsgruppe 9 der Verwendungsgruppe A1 veränderte. Das Stellenbesetzungsgesetz besagte, dass die Verträge zur Bestellung von Managern der Bundes–Vertragsschablonenverordnung zu entsprechen haben; die Wertanpassungsregelung war kein in der Bundes–Vertragsschablonenverordnung vorgesehenes Vertragselement;

- die Tragung von Heilungskosten mit einer Versicherungssumme von zwei Monatsbruttogehältern, die ebenfalls kein in der Bundes–Vertragsschablonenverordnung vorgesehenes Vertragselement darstellte;

- die Laufzeit des Vertrages, die für die gesetzliche Dauer der Funktionsperiode höchstbefristet wurde, jedoch nicht ausdrücklich die geforderte Vereinbarung enthielt, dass das Anstellungsverhältnis auf längstens fünf Jahre befristet war;

- die Abberufung des Leitungsorgans und sofortige Vertragsauflösung aus einem verschuldeten wichtigen Grund im Sinne des § 27 des Angestelltengesetzes, ohne dass aus der vorzeitigen Auflösung Verpflichtungen für das Unternehmen erwachsen. Diese Bestimmung fehlte im Mustervertrag zur Gänze;

- die Abrechnung und den Anspruch auf Ersatz von Spesen in angemessener Höhe auch für den Fall, dass kein Nachweis durch Belege vorgelegt werden könne;

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– die Beistellung eines PKW für dienstliche sowie für private Zwecke (Dienstwagen) mit üblichen und angemessenen Sonderausstattungen (Klasse Audi A6, Anschaffung im Wege der Bundesbeschaffung GmbH);

– die Diensterfindungen, für die das Museum dem Manager eine branchenübliche Vergütung – deren Höhe vom Kuratorium festgesetzt werden wird – zu leisten hätte, während demgegenüber die Bundes–Vertragsschablonenverordnung keinen Anspruch auf ein gesondertes Entgelt vorsah, oder

– eine Salvatorische Klausel, wonach sich die Vertragsparteien – sollte eine Bestimmung dieses Vertrages ungültig sein oder werden – verpflichten, die unwirksame Bestimmung durch eine in ihrem wirtschaftlichen Ergebnis möglichst nahekommende Bestimmung zu ersetzen.

Der Großteil dieser Regelungen war in den dem RH vorliegenden Managerverträgen, die das BMUKK mit den Direktoren der Museen in der Vergangenheit abgeschlossen hatten, bislang noch nicht enthalten.

23.2 Der RH kritisierte, dass der seit 2011 vorgelegene Mustervertrag für Manager mehrfach nicht den Vorgaben der Bundes–Vertragsschablonenverordnung entsprach. Er enthielt Bestimmungen, die den dem öffentlichen Handeln stets zugrunde liegenden Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit widersprachen und die bislang im BMUKK übliche Vertragsgestaltungspraxis für Managerverträge inhaltlich und finanziell zu Ungunsten des Bundes verschlechterte. Insbesondere im Hinblick auf die Einsparungsvorgaben der gesetzlichen „Schuldenbremse“ des Staatshaushaltes waren vorgesehene Verbesserungen für die Direktoren der Museen für den RH nicht nachvollziehbar; unabhängig von der Beurteilung der Frage der Betriebsnotwendigkeit sei beispielhaft der Anspruch auf Beistellung eines Dienstwagens erwähnt.

Auch hätten die Managerverträge nach Auffassung des RH alle Elemente zu enthalten, die zur Transparenz und Vergleichbarkeit der Festlegungen in den Managerverträgen beitragen; insbesondere zählen dazu all jene Faktoren, die auf den Gesamtjahresbezug und die variablen Bezugsbestandteile – einschließlich der Wertanpassung der Gesamtjahresbezüge der Manager – Einfluss ausüben.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Beispielsweise war die Wertanpassungsregelung kein in der Bundes–Vertragsschablonenverordnung vorgesehenes Vertragselement; da aber bereits mehrere Bundesländer in ihren Rechtsvorschriften – die alle nach der Bundes–Vertragsschablonenverordnung in Geltung gesetzt worden waren – Obergrenzen für die Gesamtjahresbezüge bzw. –entgelte der Manager definiert hatten, erachtete der RH eine Wertanpassung, welche nicht automatisch, sondern jährlich durch Beschluss des jeweils zuständigen Organs des Unternehmens zu erfolgen hat, grundsätzlich für rechtfertigbar. Allerdings hätte die Wertanpassung höchstens nach dem Anpassungsfaktor gemäß dem Bezügebegrenzungsgesetz zu erfolgen. Dieser richtete sich nach der Inflation oder nach der Pensionserhöhung für das ASVG–System, wobei der jeweils niedrigere Wert maßgebend war.

Der RH empfahl dem BMUKK, den für den Bereich Kultur seit 2011 geltenden neuen Mustervertrag für Manager unter Beachtung sämtlicher Vorgaben der Bundes–Vertragsschablonenverordnung umgehend zu überarbeiten und auszugestalten, um die Rechtmäßigkeit, die Vergleichbarkeit und eine größere Transparenz zu gewährleisten.

Weiters empfahl der RH dem BMUKK, bei der Gestaltung der Managerverträge stets die dem öffentlichen Handeln zugrunde liegenden Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit – insbesondere auch im Hinblick auf Einsparungsmöglichkeiten zur gesetzlichen „Schuldenbremse“ des Staatshaushaltes – zu beachten.

Nicht zuletzt empfahl der RH dem BMUKK, die vertraglich mit den Managern vereinbarten Gesamtjahresbezüge auch aufgrund der feststehenden Laufzeit und der Höhe grundsätzlich als Fixbeträge über die gesamte Vertragslaufzeit anzusehen und nicht jährlich automatisch (bspw. entsprechend den Kollektivvertragserhöhungen der jeweiligen Branche) anzupassen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMUKK sei eine Überarbeitung der Geschäftsführerverträge bereits erfolgt, insbesondere um die früher nicht ausreichend gegebene Vergleichbarkeit und Transparenz zu erreichen. Grundsätzlich werde diesbezüglich festgehalten, dass bei der Gestaltung der Anstellungsverträge die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit berücksichtigt wurden. Neben der wirtschaftlichen Lage und der Art des Unternehmens seien bei der Ausgestaltung der Anstellungsverträge die jeweils branchenüblichen Vertragsusancen der Privatwirtschaft und vergleichbarer öffentlicher Unternehmen berücksichtigt worden. Hinzu komme, dass das zu bestellende Organ nicht nur zur Einhaltung der Vertragsschablonenverordnung, sondern auch anderer Normen verpflichtet sei, etwa aus seiner Organverantwortung*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zur Einhaltung der Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsführers. Die Forderung des RH auf Nicht–Valorisierung der Geschäftsführerbezüge während der fünfjährigen Vertragslaufzeit könne nicht nachvollzogen werden, da eine Valorisierung der Jahreseinkommen branchenüblich sei.

23.4 Der RH wiederholte gegenüber dem BMUKK seine Ansicht, dass der für den Bereich Kultur seit 2011 vorgelegene Mustervertrag für Manager gegenüber den Vorgaben der Bundes–Vertragsschablonenverordnung mehrere Abweichungen enthielt, die die bislang im BMUKK übliche Vertragsgestaltungspraxis für Managerverträge inhaltlich und finanziell zu Ungunsten des Bundes verschlechterte. Die Bundes–Vertragsschablonenverordnung beinhaltet die Vorgaben beim Abschluss von Anstellungsverträgen von Mitgliedern des Leitungsorgans; so enthält sie bspw. die Regelung, dass mit dem vereinbarten Gesamtjahresbezug sämtliche Tätigkeiten einschließlich Mehrarbeit und Überstunden abgegolten sind. Mit der Ausübung dieser Tätigkeiten ist selbstverständlich die Einhaltung aller gesetzlichen Bestimmungen, wie bspw. die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmannes bei der Geschäftsführung (§ 25 des GmbH–Gesetzes), verbunden.

Weiters betonte der RH, dass er keine stringente Nicht–Valorisierung der Geschäftsführerbezüge während der fünfjährigen Vertragslaufzeit forderte. Da die Wertanpassungsregelung kein in der Bundes–Vertragsschablonenverordnung vorgesehenes Vertragselement darstellte, müssten die vertraglich mit den Managern vereinbarten Gesamtjahresbezüge grundsätzlich als Fixbeträge über die gesamte Vertragslaufzeit angesehen werden.

Da aber bereits mehrere Bundesländer in ihren Rechtsvorschriften Obergrenzen für die Gesamtjahresbezüge bzw. –entgelte der Manager definiert hatten, erachtete der RH eine Wertanpassung, welche nicht automatisch, sondern jährlich durch Beschluss des jeweils zuständigen Organs des Unternehmens zu erfolgen hat, grundsätzlich für rechtfertigbar. Allerdings hätte die Wertanpassung höchstens nach dem Anpassungsfaktor gemäß dem Bezügebegrenzungsgesetz zu erfolgen.

Bestehen einer Aufsichtsratspflicht

24.1 Die Salzburger Flughafen GmbH nahm für die Klärung der Aufsichtsratspflicht gemäß den Bestimmungen des GmbH–Gesetzes eine Ermittlung der Anzahl ihrer Arbeitnehmer in der Weise vor, dass Teilzeitkräfte aliquot berücksichtigt wurden. Der so ermittelte Arbeitnehmerstand nach Vollzeitäquivalenten lag im Jahr 2009 mit 240 und im Jahr 2010

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mit 247 unter der im GmbH–Gesetz festgesetzten Grenze von im Durchschnitt mehr als 300 Arbeitnehmern, weswegen eine gesetzlich vorgesehene Aufsichtsratspflicht der Gesellschaft von der Salzburger Flughafen GmbH verneint wurde.[25]

Gemäß GmbH–Gesetz musste ein Aufsichtsrat bei einer GmbH bestellt werden, wenn diese GmbH eine aufsichtsratspflichtige GmbH aufgrund einer unmittelbaren Beteiligung von mehr als 50 % beherrscht und die Anzahl der Arbeitnehmer beider Gesellschaften im Durchschnitt die Anzahl von zusammen 300 übersteigt.

Die Land Salzburg Beteiligungen GmbH, bei der kein Aufsichtsrat eingerichtet war, hielt 75 % der Anteile an der Salzburger Flughafen GmbH.

24.2 Der RH stellte fest, dass zur Beurteilung der Aufsichtsratspflicht die Anzahl der Arbeitnehmer nach § 36 Arbeitsverfassungsgesetz zu ermitteln war. Da das Arbeitsverfassungsgesetz dem Schutz der Arbeitnehmerinteressen dient und die Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer zum Inhalt hat, ist eine aliquote Berücksichtigung von Teilzeitkräften nicht vorgesehen. Vielmehr sind bspw. auch geringfügig Beschäftigte voll zu zählen, während Mitarbeiter wie leitende Angestellte bspw. nicht zu berücksichtigen sind.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, bei der Ermittlung der Arbeitnehmeranzahl der Salzburger Flughafen GmbH im Sinne der Bestimmungen des Arbeitsverfassungsgesetzes vorzugehen und auf dieser Basis die Frage der Aufsichtsratspflicht entsprechend den Bestimmungen des GmbH–Gesetzes zu klären. Sollte diesbezüglich eine grundsätzliche Aufsichtsratspflicht für die Salzburger Flughafen GmbH bestehen, wäre eine Aufsichtsratspflicht für die Land Salzburg Beteiligungen GmbH gegeben.

24.3 *Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung und der Land Salzburg Beteiligungen GmbH hätten sie bereits anlässlich der Prüfung mitgeteilt, die Aufsichtsratspflicht in der Land Salzburg Beteiligungen GmbH im Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Einrichtung eines Prüfungsausschusses bei der Salzburger Flughafen GmbH geprüft zu haben. Diese Prüfung durch einen Notar habe ergeben, dass die Voraussetzungen zur obligatorischen Einrichtung eines Aufsichtsrats bei der Land Salzburg Beteiligungen GmbH nicht gegeben seien. Die diesbezügliche Stellungnahme wurde dem RH bereits mit Mail vom 13. März 2012 vorgelegt.*

[25] Tatsächlich war ein Aufsichtsrat eingerichtet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Grundsätzlich sei in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, dass es im Interesse des Landes Salzburg gelegen sei, dass insbesondere familien– und frauenfreundliche Teilzeitarbeitsplätze in den Unternehmen, an denen das Land Salzburg beteiligt ist, angeboten werden. Im Hinblick auf die Anzahl der Arbeitnehmer von 300 kann dazu ausgeführt werden, dass das Unterschreiten dieser Mitarbeiterzahl jederzeit durch die Reduzierung von Teilzeitbeschäftigungen möglich wäre, dies jedoch nicht den Intentionen des Gesellschafters Land Salzburg entsprechen würde.

24.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg und der Land Salzburg Beteiligungen GmbH, dass er seine Feststellungen in Kenntnis der Ausführungen des Notars getroffen hatte, und wies nachdrücklich auf seine Empfehlung hinsichtlich der Ermittlung der Arbeitnehmeranzahl betreffend die Aufsichtsratspflicht hin.

Einrichtung eines Beirats

25.1 Die Statuten des Beirats der TOP–CITY–KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H. stammten vom April 2008; diesen zufolge war kein Aufsichtsrat, sondern ein Beirat, welcher Rechte der Generalversammlung wahrzunehmen hatte, eingerichtet. Im Jänner 2009 erhielt die Gesellschaft einen neuen Gesellschaftsvertrag; in diesem war kein Beirat vorgesehen. Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nahm der Beirat noch immer die in den Statuten formulierten Rechte wahr.

25.2 Der RH hielt fest, dass die Übertragung von Rechten der Generalversammlung auf einen Beirat jedenfalls einer Verankerung im Gesellschaftsvertrag bedarf.

Der RH empfahl der Stadtgemeinde Kufstein, den Gesellschaftsvertrag der TOP–CITY–KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H. zu adaptieren, soferne der Beirat weiterhin als Entscheidungsgremium bestehen bleiben sollte.

25.3 *Die Stadtgemeinde Kufstein teilte mit, dass den Feststellungen betreffend Beirat der TOP–CITY–KUFSTEIN GmbH als Entscheidungsgremium Rechnung getragen werde und bei Entscheidung über die Beibehaltung des Beirats eine Adaptierung des Gesellschaftsvertrages erfolgen werde.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMUKK, Länder Burgenland und Salzburg, Stadtgemeinde Kufstein und Marktgemeinde Rankweil

(1) Es sollten in periodischen Abständen (z.B. fünf bis zehn Jahren) das weitere Vorliegen der den Ausgliederungen zugrunde liegenden öffentlichen Interessen geprüft sowie die Erfüllung dieser Interessen durch die Beteiligungen beurteilt werden. Weiters sollte überprüft werden, ob die gewählte Rechtsform für die Erfüllung der Aufgaben zweckmäßig ist. (TZ 9)

(2) Erfolgsabhängige Bezugsbestandteile wären nur nach den Intentionen des Stellenbesetzungsgesetzes zu gewähren; Erfolgsbeteiligungen der Manager sollten nur nach nachweisbarem – und damit überprüfbarem – Eintritt der jeweiligen Erfolgskriterien ausbezahlt werden. (TZ 13)

(3) In den Unternehmen wäre darauf hinzuwirken, dass die Erfolgsbeteiligung der Manager in Form variabler Bezugsbestandteile auf einer Kombination aus kurzfristigen und langfristigen bzw. nachhaltig wirkenden Kriterien für den jeweiligen Unternehmenserfolg bzw. für die nachhaltige Wertsteigerung des Unternehmens aufbaut. (TZ 13)

(4) Es wären Richtlinien zu erarbeiten und für verbindlich zu erklären, die eine objektive, transparente und nachvollziehbare Auswahl und Besetzung der Mitglieder der Aufsichtsorgane in den Beteiligungen ermöglichen. In den Richtlinien sollte insbesondere auch auf die Definition von fachlichen Kriterien zur Auswahl dieser Mitglieder verstärkt geachtet werden. (TZ 19)

(5) Es sollten weitere Anstrengungen zur Hebung der Frauenquote in Aufsichtsorganen unternommen werden. (TZ 20)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

BMUKK und Land Burgenland

(6) Die Vorgaben des Stellenbesetzungsgesetzes hinsichtlich der Veröffentlichungspflicht der Ausschreibungen von Managern wären einzuhalten. (TZ 12)

BMUKK, Land Salzburg, Stadtgemeinde Kufstein und Marktgemeinde Rankweil

(7) Richtlinien für eine einheitliche, effiziente und transparente Aufgabenwahrnehmung durch das Beteiligungsmanagement, die Standards für die vier Bereiche Beteiligungspolitik, Beteiligungsverwaltung, Beteiligungscontrolling sowie Mandatsbetreuung festlegen, sollten beschlossen werden. (TZ 6)

(8) Es wären einheitliche Muster für Managerverträge sowie für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager zu entwickeln. (TZ 11)

BMUKK

(9) Im Bereich Kunst wäre das Beteiligungs– und Finanzcontrolling (insbesondere auch hinsichtlich der Berichterstattungspflicht) entsprechend den Controlling–Richtlinien des Bundes durchzuführen. (TZ 15)

(10) Die Controlling–Richtlinien wären hinsichtlich des darin geforderten, quartalsmäßig vorzulegenden Risikocontrolling–Berichts umzusetzen. (TZ 16)

(11) Die für die Mandatsbetreuung erforderlichen Unterlagen wie bspw. Kuratoriumsprotokolle wären einzufordern und die Mandatsbetreuung wäre künftig regelmäßig und in standardisierter Form wahrzunehmen. (TZ 18)

(12) Der für den Bereich Kultur seit 2011 geltende neue Mustervertrag für Manager wäre unter Beachtung sämtlicher Vorgaben der Bundes–Vertragsschablonenverordnung umgehend zu überarbeiten und auszugestalten, um die Rechtmäßigkeit, die Vergleichbarkeit und eine größere Transparenz zu gewährleisten. (TZ 23)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(13) Es sollten bei der Gestaltung der Managerverträge stets die dem öffentlichen Handeln zugrunde liegenden Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit – insbesondere auch im Hinblick auf Einsparungsmöglichkeiten zur gesetzlichen „Schuldenbremse“ des Staatshaushaltes – beachtet werden. (TZ 23)

(14) Die vertraglich mit den Managern vereinbarten Gesamtjahresbezüge wären auch aufgrund der feststehenden Laufzeit und der Höhe grundsätzlich als Fixbeträge über die gesamte Vertragslaufzeit anzusehen und nicht jährlich automatisch (bspw. entsprechend den Kollektivvertragserhöhungen der jeweiligen Branche) anzupassen. (TZ 23)

Länder Burgenland und Salzburg

(15) Analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 wäre der jeweilige Landtag zweimal jährlich über die wesentlichen Ergebnisse des Beteiligungs– und Finanzcontrolling zu informieren. (TZ 8)

(16) Es sollte ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling analog den Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice–Umsetzung durchgeführt werden. (TZ 15)

(17) Das Risikocontrolling sollte analog den Controlling–Richtlinien des Bundes als best practice–Umsetzung wahrgenommen werden. (TZ 16)

Länder Burgenland und Salzburg, Stadtgemeinde Kufstein und Marktgemeinde Rankweil

(18) Die Informationsaufbereitung im Rahmen der Mandatsbetreuung wäre regelmäßig und in standardisierter Form durchzuführen. (TZ 18)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Land Burgenland, Stadtgemeinde Kufstein und Marktgemeinde Rankweil

(19) Es sollte – ähnlich der Bundesregierung bzw. der Salzburger Landesregierung – für Aufsichtsorgane von Unternehmen, an denen die jeweilige Gebietskörperschaft Anteile von mindestens 50 % besitzt, eine Frauenquote festgesetzt werden. (TZ 20)

Land Burgenland

(20) Analog den Bundeshaushaltsbestimmungen 2013 wäre dem Landtag einmal jährlich ein Bericht über Beteiligungen vorzulegen. (TZ 8)

(21) Einheitliche Muster für Geschäftsordnungen für Aufsichtsorgane und für Manager wären zu entwickeln. (TZ 11)

Land Salzburg

(22) Bei der Ermittlung der Arbeitnehmeranzahl der Salzburger Flughafen GmbH wäre im Sinne der Bestimmungen des Arbeitsverfassungsgesetzes vorzugehen und auf dieser Basis die Frage der Aufsichtsratspflicht entsprechend den Bestimmungen des GmbH–Gesetzes zu klären. Sollte diesbezüglich eine grundsätzliche Aufsichtsratspflicht für die Salzburger Flughafen GmbH bestehen, wäre eine Aufsichtsratspflicht für die Land Salzburg Beteiligungen GmbH gegeben. (TZ 24)

Stadtgemeinde Kufstein und Marktgemeinde Rankweil

(23) Es wäre ein systematisches Beteiligungsmanagement einzurichten. Im Sinne einer kosteneffizienten Vorgangsweise wäre für den RH der Aufbau eines gemeinsamen Beteiligungsmanagements für die Unternehmen mehrerer Gemeinden vorstellbar. (TZ 6)

(24) Es sollte eine jährliche Berichtspflicht der Geschäftsführung von zumindest jenen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die jeweilige Gemeinde direkt und mehrheitlich beteiligt ist, an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung in die Regelungen betreffend die Aufgabenwahrnehmung durch den Gemeinderat bzw. die Gemeindevertretung aufgenommen werden. (TZ 8)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(25) Die Gemeinden sollten bei den Ländern auf die Implementierung einer Regelung in der Gemeindeordnung bzw. im Gemeindegesetz des jeweiligen Landes hinwirken, die eine jährliche Berichtspflicht der Geschäftsführung von zumindest jenen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die jeweilige Gemeinde direkt und mehrheitlich beteiligt ist, an den Gemeinderat bzw. an die Gemeindevertretung vorsieht. Dadurch soll eine einheitliche Vorgehensweise für alle Gemeinden eingerichtet werden. (TZ 8)

(26) Zukünftig sollten bei Bestellungen von Managern Ausschreibungen gemäß dem Stellenbesetzungsgesetz durchgeführt werden. (TZ 12)

(27) Es sollte ein Beteiligungs– und Finanzcontrolling eingerichtet und sichergestellt werden, dass die Ergebnisse regelmäßig im Gemeinderat bzw. in der Gemeindevertretung behandelt werden, um zielgerichtet Steuerungsmaßnahmen setzen zu können. (TZ 15)

(28) Standards für ein Risikocontrolling wären einzuführen. (TZ 16)

Stadtgemeinde Kufstein

(29) Der Gesellschaftsvertrag der TOP–CITY–KUFSTEIN Gesellschaft für Kultur, Freizeit und Stadtmarketing Ges.m.b.H. wäre zu adaptieren, soferne der Beirat weiterhin als Entscheidungsgremium bestehen bleiben sollte. (TZ 25)

Marktgemeinde Rankweil

(30) Die Funktionen der operativen Geschäftsführung der Gesellschaft und die Überwachung der Gebarung wären jedenfalls zu trennen. (TZ 22)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Entscheidungsträger

der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Land Salzburg Beteiligungen GmbH

Aufsichtsrat nicht eingerichtet

Geschäftsführung

Mag. Ingeborg WACHS
(26. April 2005 bis 16. Jänner 2013)

Mag. Stefan HUBER
(17. Jänner 2013 bis 22. März 2013)

Dipl.–Ing. Heinrich PÖLSLER
(seit 25. März 2013)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Burgenländische Landesholding GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Hans NIESSL – LH (5. Dezember 2006 bis 4. August 2010)
	Helmut BIELER (seit 5. August 2010)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Mag. Franz STEINDL – LH–Stv. (5. Dezember 2006 bis 4. August 2010)
	Mag. Georg KUMMER (5. August 2010 bis 21. Februar 2013)
	Mag. Günter JOST (seit 22. Februar 2013)
Geschäftsführung	Dr. Engelbert RAUCHBAUER (seit 1. März 2006)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP–Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis _____ 314
Abkürzungsverzeichnis _____ 316
Glossar _____ 318

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
BMWFJ **Wirtschaft, Familie und Jugend**
BMVIT **Verkehr, Innovation und Technologie**

Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP–Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg

KURZFASSUNG _____ 321

Prüfungsablauf und –gegenstand _____ 335

ERP–Kleinkreditprogramm _____ 336

Konjunkturpakete in den Bundesländern Kärnten und Vorarlberg _____ 377

Koordination der Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern _____ 402

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____ 407

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt und Bruttoinvestitionen in % zum Vorquartal, 4. Quartal 2006 bis 4. Quartal 2010 ____ 336

Abbildung 2: Zuständigkeiten im Rahmen des ERP–Kleinkreditprogramms ____ 340

Tabelle 1: Ziele laut ERP–Jahresprogrammen ____ 345

Tabelle 2: Strategische Ausrichtungen des ERP-Kleinkreditprogramms ____ 346

Tabelle 3: Vorgesehene Budgetmittel und tatsächliche Inanspruchnahme ____ 349

Tabelle 4: Förderungsfälle und Förderungsleistung ____ 356

Tabelle 5: Telefonische Anfragen zum ERP–Kleinkreditprogramm und zum Konjunkturbelebungspaket ____ 359

Tabelle 6: Arbeitsplätze und Investitionsvolumina ____ 369

Tabelle 7: Schlussfolgerungen der Evaluierung des ERP–Kleinkreditprogramms 2009 und 2010 ____ 375

Tabelle 8: Wirtschaftskennzahlen Kärnten und Vorarlberg ____ 377

Tabelle 9: Wirtschaftsförderung des Landes Kärnten ____ 378

Tabelle 10: Wirtschaftsförderung des Landes Vorarlberg ____ 379

Tabelle 11: Mit der Umsetzung von Wirtschaftsförderungen befasste Förderungseinrichtungen ____ 380

Abbildung 3: Entwicklung von Schuldenstand und Darlehensermächtigungen des KWF sowie des Annuitätendienstes des Landes Kärnten, 2008 bis 2014 ____ 381

Tabelle 12: Programme und Mittel (Förderbarwerte) des KWF aus dem Konjunkturbelebungspaket 2009 bis 2010 ____ 385

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabelle 13: Übersicht über vom KWF vergebene Zuschüsse und Darlehen 392

Tabelle 14: Förderungsleistungen und Förderbarwerte der AWS für Kärntner Unternehmen 393

Tabelle 15: Förderungen der AWS für Vorarlberger Unternehmen 394

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft
AWS	Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLFUW	für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wassserwirtschaft
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ERP	European Recovery Program
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
ff.	fortfolgende
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für höhere Studien
KDZ	KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KWF	Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds
K–WFG	Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetz
LGBl.	Landesgesetzblatt
laut	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

n.v.	nicht vorhanden
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
WIBIS	Wirtschaftspolitisches Berichts– und Informationssystem
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard ist ein ganzheitliches Kennzahlensystem zur Umsetzung der Unternehmensstrategie. Sie ist primär als Steuerungsinstrument für die Unternehmensführung geeignet. Das resultierende unternehmensweite Kennzahlenmodell dient Führungskräften als Entscheidungshilfe und soll ein effizientes Berichtswesen ermöglichen.

Benchmark

Ein Benchmark ist eine Bezugsgröße oder ein Mess–Standard für Vergleiche oder ein Leistungsniveau, das für einen Prozess als Spitzenleistung anerkannt wird.

Bruttowertschöpfung

Die Bruttowertschöpfung ist eine Kennzahl aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und gibt Auskunft über die Wirtschaftsleistung einer Region. Sie berechnet sich aus dem Gesamtwert der Waren und Dienstleistungen (Produktionswert) abzüglich dem Wert der Vorleistungen.

ERP–Fonds

Der Fonds verwaltet als eigene Rechtspersönlichkeit Mittel aus dem Marshall–Plan bzw. dem Europäischen Wiederaufbauprogramm (European Recovery Program (ERP)) der Vereinigten Staaten von Amerika. Neben Krediten aus dem Fondsvermögen kann der Fonds in Form von Ziehungsrechten auch Kredite gewähren, die von der Österreichischen Nationalbank refinanziert werden. Organe des ERP–Fonds sind die Geschäftsführung und die ERP–Kreditkommission.

Förderbarwert

Der Förderbarwert errechnet sich durch Vergleich der Konditionen des jeweiligen Förderungsinstruments mit den Konditionen eines marktüblichen vergleichbaren Instruments. Ergibt eine solche Berechnung einen positiven Förderbarwert, so fällt das entsprechende Instrument unter die im Einzelfall

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

anzuwendenden beihilfenrechtlichen Bestimmungen. Ein positiver Förderbarwert von z.B. 100.000 EUR bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Förderungsnehmer gegenüber einer Finanzierung nach Marktkonditionen über die gesamte Laufzeit seiner Finanzierung einen auf den heutigen Zeitpunkt abgezinsten, wirtschaftlichen Vorteil in dieser Höhe lukrieren kann.

Förderungsintensität

Die Förderungsintensität beschreibt das Verhältnis des Förderbarwerts zum Projektvolumen und dient dem Vergleich zwischen verschiedenen Beihilfenarten (Einmalzuschuss, Zinsenzuschuss, Haftungen, zinsgestützte Kredite). Dabei wird der Förderungsintensität der Barwert der Begünstigung zugrunde gelegt.

Förderungsleistung

Die Förderungsleistung bezeichnet in der Regel das übernommene Obligo (z.B. das Volumen eines gewährten Kredits oder Darlehens) oder die Höhe eines gewährten Zuschusses bzw. allfälliger weiterer bewerteter Leistungen (z.B. Beratungsleistungen).

Inputsteuerung

Die staatliche Aufgabenerfüllung bedarf entsprechender Ressourcen (z.B. Budget, Personal). Maßgebliche Steuerungsgröße bei der Inputsteuerung sind die geplanten Ressourcen; das Ziel ist deren Ausschöpfung.

Kleinkredit, Mikrokredit

Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Kleinkrediten wurde durch die Mikrokredite und die Grameenbank in Entwicklungsländern international bekannt. Mit Klein– bzw. Mikrokrediten soll jenen Personen und Unternehmen der Zugang zu Investitionskapital in geringer Höhe ermöglicht werden, die zum Kreditmarkt schwer bzw. zu ungünstigen Konditionen Zugang haben oder weitgehend ausgeschlossen sind. Ein Kleinkredit im gegenständlichen Bericht bezieht sich auf die Kredite im Rahmen des ERP–Kleinkreditprogramms.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Kleinstunternehmen

Ein Kleinstunternehmen wird in der Regel als ein Unternehmen definiert, das weniger als zehn Mitarbeiter beschäftigt und dessen Umsatz oder Jahresbilanz 2 Mio. EUR nicht überschreitet.

Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)

Ein kleines Unternehmen beschäftigt weniger als 50 Mitarbeiter und überschreitet bezüglich Umsatz oder Jahresbilanz 10 Mio. EUR nicht. Ein mittleres Unternehmen beschäftigt bis zu 250 Mitarbeiter und verzeichnet einen Umsatz bis zu 50 Mio. EUR oder erwirtschaftet eine Jahresbilanz, die 43 Mio. EUR nicht überschreitet.

Kreditklemme

Eine Kreditklemme kann allgemein als eine Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen von Unternehmen definiert werden, die es auch gesunden Unternehmen nicht ermöglicht, für sinnvolle und wirtschaftlich rentable Projekte Finanzierungsmöglichkeiten zu finden.

Mitnahmeeffekt

Der Mitnahmeeffekt bezeichnet die Durchführung eines Vorhabens mit Hilfe von Subventionen, Förderungen oder anderen finanziellen Anreizen, wenn das Vorhaben auch ohne diese Unterstützungsleistungen durchgeführt worden wäre.

Outcome–/wirkungsorientierte Steuerung

Wirkungen sind politisch beabsichtigte Beiträge zum Gemeinwohl. Die wirkungsorientierte Steuerung richtet sich nach vorgegebenen Wirkungszielen, die Zielerreichung wird mit Wirkungsindikatoren gemessen.

Produktionsindex

Der Produktionsindex misst, nach Definition der Statistik Austria, die reale Entwicklung der Produktionsleistung der Produktionsbetriebe (ÖNACE B – F) anhand einer inflationsbereinigten Entwicklung von Produktionsmenge bzw. Produktionswert.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMWFJ BMVIT

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Wirtschaft, Familie und Jugend Verkehr, Innovation und Technologie

Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP–Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg

In Folge der Wirtschaftskrise 2008/2009 setzten Bund und Länder Maßnahmen zur Förderung von Kleinunternehmen: der Bund u.a. mit dem „ERP–Kleinkreditprogramm“ mit budgetierten 50 Mio. EUR pro Jahr, das Land Kärnten im Rahmen des mit rd. 69 Mio. EUR budgetierten „Konjunkturbelebungspakets 2009 bis 2010“ und das Land Vorarlberg im Rahmen des mit 58 Mio. EUR budgetierten „Konjunktur– und Entlastungspakets 2009“.

Die Förderungsprogramme enthielten weder eine übergeordnete Strategie noch konkrete Wirkungsziele. Bedarfserhebungen fanden weder für das ERP–Kleinkreditprogramm noch für das Konjunkturpaket Vorarlberg statt, für das Konjunkturpaket Kärnten nur in Ansätzen. Diese unzureichende Planung erschwerte den wirkungsvollen Mitteleinsatz. Kreditvergaben an Unternehmen mit schlechter Bonität, Bagatell– und richtlinienwidrige Förderungen belegten zudem Schwächen auch in der operativen Förderungsvergabe.

Eine Evaluierung durch die Austria Wirtschaftsservice GmbH im Jahr 2010 stellte eine abnehmende Wirkung des ERP–Kleinkreditprogramms fest. Dennoch und trotz nachweislich verbesserter Konjunkturlage verlängerte der Ministerrat das Programm über die ursprüngliche Planperiode (2009 bis 2010) hinaus bis 2012. Die Konjunkturprogramme in Kärnten und Vorarlberg wurden nicht evaluiert.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

In Folge der Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 beschlossen Bund und Länder Konjunkturprogramme, die Maßnahmen der Wirtschaftsförderung für Klein– und Kleinstunternehmer enthielten. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirk-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

samkeit und Effizienz ausgewählter Förderungsmaßnahmen daraus: des ERP–Kleinkreditprogramms (ERP = European Recovery Program, Europäisches Wiederaufbauprogramm) des Bundes und der Konjunkturprogramme der Länder Kärnten und Vorarlberg. Der RH beurteilte die Bedeutung von Förderungsmaßnahmen innerhalb einer wirtschaftspolitischen Strategie, die Auswahl der Förderungsinstrumente sowie die Abwicklung der Programme. Weiters sollten Defizite und Verbesserungspotenziale beim Zusammenwirken der Förderungsstellen des Bundes und der Länder aufgezeigt werden. (TZ 1, 2)

ERP–Kleinkreditprogramm

ERP–Kleinkredite als Teil des Konjunkturbelebungspakets

Der Ministerrat beschloss am 22. Oktober 2008 ein „Konjunkturbelebungspaket“ in Höhe von insgesamt rd. 2,2 Mrd. EUR. In dessen Rahmen wurde das ERP–Kreditvolumen um rd. 200 Mio. EUR erhöht und das ERP–Kleinkreditprogramm mit 20 Mio. EUR jährlich dotiert. (TZ 2, 3)

Konkret umgesetzt wurde das ERP–Kleinkreditprogramm im Rahmen der ERP–Jahresprogramme, die der Ministerrat jährlich gesondert beschloss. (TZ 5)

Zielgruppe der ERP–Kleinkredite waren Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten und einer Umsatz– bzw. Bilanzsummenobergrenze von 10 Mio. EUR in allen Branchen der gewerblichen Wirtschaft. Förderungsfähige Projekte waren Modernisierungs– und Erweiterungsinvestitionen und Projekte zum Aufbau neuer oder für eine substanzielle Erweiterung bestehender Dienstleistungen oder Geschäftsfelder. Die Förderung erfolgte in Form eines niedrig verzinsten Kredits mit einer Laufzeit von sechs Jahren – davon war das erste Jahr tilgungsfrei – im Ausmaß von bis zu 100 % der förderbaren Kosten. Die Kreditobergrenze betrug ursprünglich 30.000 EUR und wurde Anfang 2010 auf 100.000 EUR erhöht. (TZ 3, 10)

Akteure des ERP–Kleinkreditprogramms

Mit der Abwicklung des ERP–Kleinkreditprogramms waren der ERP–Fonds und die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung (AWS) befasst: Der ERP–Fonds hatte im Rahmen seines Prüfausschusses die Kleinkredite in volkswirtschaftlicher, fachlicher und finanzieller Hinsicht zu prüfen, die Genehmigung der Kleinkredite oblag der Geschäftsführung der AWS (die seit 2002 in Personalunion auch Geschäftsführung des ERP–Fonds war). (TZ 4)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die ERP–Kreditanträge waren bei einer der 20 ERP–Treuhandbanken einzureichen. Diese überprüften die Bonität der Förderungswerber und übernahmen entweder eine 100 %ige Bankhaftung (Regelfall) oder eine 20 %ige Bankhaftung gekoppelt mit einer 80 %igen Haftung der AWS. Für die Administration der Förderungsvergabe erhielten die ERP–Treuhandbanken vom ERP–Fonds bis 30. September 2009 eine Fixabgeltung von 500 EUR und ab 1. Oktober 2009 von 1.000 EUR pro Förderungsfall sowie eine Dienstleistungsgebühr in Höhe von 0,5 % des zum Zeitpunkt des jeweiligen Zinseingangs noch aushaftenden Kreditbetrags. Eine nachvollziehbare Begründung für die Höhe der Fixabgeltung war nicht ersichtlich. (TZ 4)

Die Aufsicht über den ERP–Fonds oblag der Bundesregierung vertreten durch das BMWFJ. In seine Zuständigkeit fiel u.a. die Genehmigung der ERP–Jahresprogramme und der Jahresberichte. Weitergehende inhaltliche Steuerungen bzw. Evaluierungen nahm das BMWFJ nicht vor; es erfüllte damit seine steuernde Aufsichtsfunktion nicht ausreichend. Im Jahr 2009 richtete das BMWFJ einen Prüfungsbeirat ein, in dessen Rahmen das BMWFJ seine Aufsichts– und Kontrollfunktion in Bezug auf den ERP–Fonds verstärkt wahrnahm. (TZ 4)

Strategie und Ziele

Im Konjunkturbelebungspaket und den ERP–Jahresprogrammen fehlte eine eindeutige übergeordnete strategische Ausrichtung. Die Programmvorgaben enthielt vielmehr eine Mischung aus den verschiedenen strategischen Varianten mit unterschiedlichen jährlichen Gewichtungen. Damit fehlte auch ein Bezugsrahmen für die zu definierenden Wirkungsziele und die Indikatoren zur Erfolgsmessung. Die im Konjunkturbelebungspaket und den ERP–Jahresprogrammen enthaltenen Wirkungsziele waren sehr allgemein formuliert und primär inputorientiert; d.h., die Angabe der vorgesehenen Budgetmittel dominierte. Dadurch waren der zielgerichtete Mitteleinsatz und die Erfolgsmessung erschwert. (TZ 5)

Genderspezifische Aspekte im Sinn des Art. 13 Abs. 3 B–VG, wonach bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben ist, wurden bei der Zielformulierung nicht berücksichtigt. (TZ 13)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bedarfserhebung

Der ERP–Fonds führte keine nachvollziehbare, analytisch fundierte, der Programmgestaltung vorgelagerte Bedarfserhebung durch. (TZ 6)

Budgetrahmen

Das Jahresprogramm 2009 sah Fördermittel von 20 Mio. EUR bis 50 Mio. EUR vor. Tatsächlich in Anspruch genommen wurden 13,85 Mio. EUR. Aufgrund der geringen Ausschöpfungsquote hob der ERP–Fonds im Jahr 2010 die Kreditobergrenze von „bis zu 30.000 EUR“ auf „bis zu 100.000 EUR“ an. Das Jahresprogramm 2010 sah Fördermittel von 50 Mio. EUR vor; 65,81 Mio. EUR wurden tatsächlich in Anspruch genommen. Der Budgetrahmen im Jahr 2010 wurde damit um mehr als 30 % überschritten. (TZ 5, 6)

Eine Begründung für die Erhöhung des Budgetrahmens im Vergleich zur 20 Mio. EUR–Begrenzung des Konjunkturbelebungspakets gaben die Jahresprogramme 2009 und 2010 nicht. (TZ 6)

Das BMWFJ ließ im Jahr 2009 eine Ex–ante–Evaluierung des Konjunkturbelebungspakets durchführen, verwendete in der Folge deren Ergebnisse jedoch nicht zur Konkretisierung der Zielvorgaben und zur Erfolgsmessung. (TZ 7)

Adaptierungen im Zeitablauf

Im März 2009 beschloss die ERP–Kreditkommission, die ERP–Kleinkredite auf den Sektor Tourismus– und Freizeitwirtschaft zu erweitern. Dies, obwohl sämtliche Bundesländer außer Wien ohnehin eigene Tourismusförderungen vorsahen. Untersuchungen hinsichtlich der Notwendigkeit und des finanziellen Bedarfs der Zielgruppe für ERP–Kleinkredite im Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft waren auch hier nicht Teil des Entscheidungsfindungsprozesses. (TZ 10)

Förderungsmaßnahmen im Rahmen von Konjunkturbelebungspaketen sind befristete Unterstützungsleistungen, die nach Ablauf der Befristung zu evaluieren sind und gegebenenfalls auslaufen. Mit den Jahresprogrammen 2011 und 2012 wurde das ERP–Kleinkreditprogramm über die ursprüngliche Planperiode hinaus fortgeführt. Dass die konjunkturelle Lage sich nachweislich verbessert hatte und ein Evaluierungsergebnis der AWS eine geringe bzw.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

abnehmende Wirkung des Programms aufzeigte, fand nicht Eingang in die Fortführungsentscheidung. Die der Entscheidung zugrunde gelegte Begründung – Ausschöpfung der Fördermittel und Erhöhung der Förderungsfälle – war keine ausreichende Begründung für den Erfolg des ERP–Kleinkreditprogramms; eine Messung der konjunkturstützenden Wirkung anhand im Vorhinein festgelegter Erfolgsziele war unterblieben. (TZ 11)

Förderungsleistung

Die Kenndaten zur Förderungsleistung aus dem ERP–Kleinkreditprogramm stellten sich in den Jahren 2009 und 2010 wie folgt dar: (TZ 12, 15)

ERP–Kleinkredite	2009	2010
	Anzahl	
Förderungsfälle	551	1.169
	in Mio. EUR	
Förderungsleistung gesamt	13,85	65,81
Förderbarwert gesamt	0,40	2,22
	in EUR	
Durchschnittliche Förderungsleistung pro ERP–Kleinkredit	25.100	56.300
Durchschnittlicher Förderbarwert pro ERP–Kleinkredit	721	1.900
	in %	
Förderungsintensität[1]	2	3

[1] Förderungsintensität = Förderbarwert/Projektvolumen

Quellen: AWS; Berechnungen RH

Die Erhöhung der Kreditobergrenze führte in Kombination mit einer Vereinfachung des Verfahrens und der EU–rechtlich möglich gewordenen Förderung der Anschaffung von Lastkraftwagen zu einer Verdoppelung der Förderungsfälle. Das ERP–Kleinkreditprogramm wies mit einer Förderungsintensität von 2 % bis 3 % eine – verglichen mit anderen Förderungsprogrammen im KMU–Bereich (8 % bis 12 %) – niedrige Förderungsintensität auf. Allein die Fixabgeltung, welche die ERP–Treuhandbanken für die Abwicklung der ERP–Kleinkredite erhielten, betrug mehr als die Hälfte des durchschnittlichen Förderbarwerts. Im Jahr 2009 waren die Fixabgeltungen ab

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

1. Oktober 2009 mit 1.000 EUR pro Förderungsfall sogar höher als der durchschnittliche Förderbarwert des Jahres 2009. (TZ 12, 15)

Vor dem Hintergrund der festgestellten geringen Nachfrage nach Krediten unter 20.000 EUR, der Gefahr von Mitnahmeeffekten und des Aufwands in der Kreditabwicklung wurde im Jahr 2009 in der AWS bzw. im ERP–Fonds eine Anhebung der Untergrenze der ERP–Kleinkredite von 10.000 EUR diskutiert. Eine tatsächliche Anhebung unterblieb. Ein ungünstiges Verhältnis von Förderbarwert zu Administrativaufwand bzw. Bagatellförderungen hatte schon die Expertengruppe „Verwaltungsreform“[1] in ihrer Problemanalyse zur Reform des Förderungswesens aus verwaltungsökonomischen Gründen als unzweckmäßig beurteilt. (TZ 15, 16)

Operative Förderungsvergabe

Im Jahr 2009 waren rd. 3.500 und im Jahr 2010 rd. 3.000 telefonische Erstanfragen zum ERP–Kleinkreditprogramm in der AWS eingegangen. Mit dem zu Jahresbeginn 2011 geschaffenen Kundencenter zur Erstberatung hatte die AWS wichtige Schritte zur Optimierung der Erstberatung gesetzt. (TZ 14)

Die Bearbeitungsdauer in den vom RH überprüften Förderungsfällen des Jahres 2010 lag mit durchschnittlich 53 Tagen innerhalb des in der Balanced Scorecard der AWS festgelegten Rahmens (40 bis 60 Tage). Die Dauer von der Einreichung des ERP–Kleinkreditantrags bei einer ERP–Treuhandbank bis zum Eingang des Antrags beim ERP–Fonds war allerdings nicht bekannt. (TZ 17)

Obwohl in manchen Fällen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Kreditwerbers nicht uneingeschränkt gegeben war, erteilte die Geschäftsführung die Kreditzustimmungserklärung. Auch wenn aufgrund der Besicherung für den ERP–Fonds kein Kreditrisiko bestand, war durch eine Unterstützung von Unternehmen mit schlechter Bonität die Erreichung der Programmförderungsziele zweifelhaft. (TZ 18)

Indem die AWS in Einzelfällen Kreditanträge vor Beginn des Projekts als fristwahrend anerkannte und Maßnahmen förderte, die ohnehin gesetzlich vorgeschrieben waren, wurden nicht nur die Kredit-

[1] Die im Regierungsprogramm 2008 vorgesehene Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungs– und Verwaltungsreformmaßnahmen wurde im Februar 2009 eingerichtet. Der RH bildet gemeinsam mit dem WIFO, dem IHS, dem Staatsschuldenausschuss und dem Zentrum für Verwaltungsforschung KDZ die Expertengruppe, die zu den von der Arbeitsgruppe vorgegebenen Arbeitspaketen Problemanalysen erstellt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

vergabe–Richtlinien verletzt, sondern damit auch Mitnahmeeffekte begünstigt. Im Jahr 2010 gaben nur mehr rd. 11 % der Förderungsnehmer (gegenüber 33,3 % im Jahr 2009) an, dass das ERP–Kleinkreditprogramm ausschlaggebend für die Realisierung des Investitionsprojekts war. Dieser Wert deutete auf eine Zunahme von Mitnahmeeffekten hin. (TZ 19, 22)

Wirkungskontrolle

Die AWS verwendete zur Messung der Zielerreichung und ihrer Darstellung im Leistungsbericht großteils Leistungsindikatoren: die Anzahl der Förderungszusagen, die Höhe der Projektvolumina, die Förderungsleistung und die neuen und gesicherten Arbeitsplätze. Laut ERP–Fonds war ein Programm dann als erfolgreich zu werten, wenn die dafür vorgesehenen Mittel ausgeschöpft wurden. Die Erfolgsmessung mit fast ausschließlich Leistungsindikatoren bzw. der Ausschöpfungsquote eignete sich nur bedingt zur zielgerichteten Steuerung des Förderungsportfolios, weil es die mögliche Wirkung der Förderung nur eingeschränkt berücksichtigte und wenig Anreiz bestand, die Fördermittel effizient und effektiv einzusetzen. Insofern war der Ansatz, die Förderungsleistung mit den geschaffenen/gesicherten Arbeitsplätzen zu verknüpfen, positiv hervorzuheben. (TZ 20)

Die AWS führte regelmäßig Evaluierungen der Programme des ERP–Fonds durch. Die Evaluierung des ERP–Kleinkreditprogramms erfolgte 2010. Dabei wurden zwei Wirkungsaspekte (Wirkung des ERP–Kredits auf das Investitionsprojekt und auf das Unternehmen) berücksichtigt. Für eine umfassende Wirkungsanalyse fehlte in dieser Evaluierung allerdings die Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des ERP–Kleinkreditprogramms. (TZ 21)

Insgesamt führte das ERP–Kleinkreditprogramm laut Evaluierungsergebnis zu einer Verbesserung der Finanzierungssituation der geförderten Unternehmen und zu Vorzieheffekten. (TZ 22)

Konjunkturpakete der Länder Kärnten und Vorarlberg

Wirtschaftliche Ausgangslage 2008 bis 2010

Der konjunkturelle Einbruch 2008/2009 traf beide überprüften Bundesländer – im Jahr 2009 – 4,94 % Bruttowertschöpfung in Kärnten und – 3,46 % in Vorarlberg – stärker als Österreich insgesamt (– 3,09 %). In Kärnten war zudem der wirtschaftliche Abschwung mit 2,23 % weniger unselbständig Erwerbstätigen deutlicher auf

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

dem Arbeitsmarkt spürbar als in Vorarlberg mit – 1,26 % (in Österreich – 1,44 %). Nach starken Rückgängen 2009 zog die Produktion vor allem in Kärnten 2010 um 12 % wieder merkbar an, während die vergleichbaren Werte für Vorarlberg (4,84 %) und Österreich (5,64 %) deutlich niedriger lagen. (TZ 23)

Umfang der Wirtschaftsförderung allgemein und ihre Akteure

Die Landesrechnungsabschlüsse wiesen für Wirtschaftsförderung im Land Kärnten jeweils höhere Beträge pro Einwohner aus als im Land Vorarlberg. In beiden Ländern lagen die Beträge im Jahr 2009 jeweils höher als 2008: in Kärnten 231 EUR je Einwohner, in Vorarlberg 173 EUR je Einwohner. (TZ 24)

In Kärnten wurde die landeseigene Förderung von Kleinunternehmen vorwiegend über zwei Schienen vergeben: die Kärntner Landesregierung und den Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF). Im Land Vorarlberg wickelte die Abteilung „VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten“ des Amtes der Vorarlberger Landesregierung einen Großteil der Wirtschaftsförderungen des Landes Vorarlberg ab. (TZ 26)

In beiden überprüften Ländern fehlten eine Gesamtübersicht über alle Wirtschaftsförderungen – z.B. in Form eines Förderungsregisters oder einer Förderungsdatenbank – und eine eigene Organisationseinheit mit der Funktion, die fördernden Einrichtungen und deren Förderungsaufgaben zu koordinieren und zu steuern. Dadurch bestand das Risiko von Doppelförderungen und Ineffizienzen. (TZ 26)

Aufgrund der Tatsache, dass die dem KWF vom Land Kärnten gewährten Darlehensermächtigungen die Schuldentilgung des Landes für die Verbindlichkeiten des KWF überstiegen, verzeichnete der KWF in den Jahren 2008 bis 2010 einen Schuldenanstieg um 11,6 % auf rd. 211 Mio. EUR. Die Gründung des KWF leistete einen wesentlichen Schritt zur Konzentration der Wirtschaftsförderung in Kärnten, allerdings war bei einem anhaltenden Verschuldungsanstieg eine nachhaltige Sicherung der Wirtschaftsförderung des Landes nicht gewährleistet. (TZ 26)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Konjunkturpakete

Die Kärntner Landesregierung beschloss am 16. Dezember 2008 das Konjunkturbelebungspaket 2009 bis 2010. Es setzte über neu eingeführte Programme sowie durch das bereits bestehende Programm „Förderung von Kleinstunternehmen“ im Jahr 2009 12,74 Mio. EUR und im Jahr 2010 16,13 Mio. EUR ein sowie weitere 40,5 Mio. EUR für Einzelmaßnahmen. Im Oktober 2008 konzipierte das Land Vorarlberg ein Konjunktur– und Entlastungspaket. Die Abwicklung der Maßnahmen in Höhe von 58 Mio. EUR erfolgte vorwiegend über bestehende Förderungsprogramme. (TZ 27)

Das Kärntner Konjunkturbelebungspaket war im Unterschied zum Konjunktur– und Entlastungspaket des Landes Vorarlberg als zeitlich begrenzte Unterstützungsleistung angelegt. Auch war es mit der Verbindlichkeit eines eigenen Landtagsbeschlusses ausgestattet, wohingegen Vorarlberg sein Konjunktur– und Entlastungspaket im Rahmen des Voranschlags, aber nicht gesondert beschloss. (TZ 27)

Die strategischen Ziele der Konjunkturpakete samt ihren Programmen waren eine Mischung aus wachstums–, wettbewerbs– und qualitätspolitischen Zielsetzungen und wenig konkret; genderspezifische Ziele fehlten. Ebenso fehlten in den Programmen beider Länder konkretisierte Wirkungsziele und Indikatoren. Ein zielgerichteter Mitteleinsatz und die Erfolgsmessung waren dadurch erschwert. (TZ 28)

Vor Start der jeweiligen Konjunkturpakete hatte Vorarlberg keine Bedarfserhebung durchgeführt, Kärnten hatte die wirtschaftliche Lage nur in Ansätzen analysiert. Damit hatten sich beide Länder der Grundlage für die Konkretisierung von Wirkungszielen und eine bedarfsgerechte Gestaltung der Förderungen begeben. (TZ 29)

Der KWF vergab inklusive der Förderungen aus dem Konjunkturbelebungspaket im Jahr 2009 50,92 Mio. EUR (Förderbarwert 49,51 Mio. EUR) in 1.563 Förderungsfällen und im Jahr 2010 53,45 Mio. EUR (Förderbarwert 52,96 Mio. EUR) in 2.327 Förderungsfällen. Eine Übersicht über die zusätzlich vom Land Kärnten und über die vom Land Vorarlberg vergebenen konjunkturpolitischen Maßnahmen fehlte. (TZ 30)

Eine Messung der Bearbeitungsdauer der Förderungen aus dem Konjunkturpaket erfolgte in Kärnten nicht, in Vorarlberg erfasste die Abteilung VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten zwar die Dauer von der Beschlussfassung bis zur Auszahlung, wertete sie jedoch nicht aus. (TZ 32)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wirkungskontrolle

Wirkungskontrollen zu den von den zuständigen Abteilungen in den Ämtern der Landesregierungen abgewickelten Förderungen im Zuge der Konjunkturpakete fanden weder in Kärnten noch in Vorarlberg statt. (TZ 35)

Der KWF verwendete zur Erfolgsdarstellung vor allem Leistungsindikatoren: Anzahl der Förderungsanträge, Investitionsvolumen (Projektkosten), Förderungsleistungen und Förderbarwert sowie geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze. Im Mittelpunkt stand die Verteilung der Fördermittel und nicht die erreichte Wirkung. Wie schon bei AWS und ERP–Fonds dargestellt, war diese Vorgangsweise nur bedingt geeignet zur zielgerichteten und wirkungsorientierten Steuerung des Förderungsportfolios. (TZ 35)

Als Datengrundlage stand dem KWF die regionale Datenbank „Wirtschaftspolitisches Berichts– und Informationssystem (WIBIS)“ zur Verfügung. Die Daten aus dieser Datenbank waren allerdings nicht aktuell und daher nicht ausreichend, um aktuelle Entwicklungen im Bereich der potenziellen Förderungsadressaten ablesen zu können. Anhand eines KWF–Formblatts übermittelten die Förderungsnehmer dem KWF Daten zu Personalaufwand, Betriebsergebnis etc. Da der KWF diese Daten nicht in einer umfassenden Datenbankverwaltung verarbeitete, waren konkrete Abfragen und Analysen nicht möglich. (TZ 35)

In beiden überprüften Ländern fehlten standardisierte Evaluierungen zur Wirkungskontrolle. Das Land Vorarlberg setzte erste Schritte einer Evaluierungstätigkeit, indem es ein – außerhalb des Konjunktur– und Entlastungspakets gelegenes – Förderungsprogramm evaluierte und zwei Kundenzufriedenheitsbefragungen zu Förderungsmaßnahmen durchführte. Der KWF ließ regelmäßig Evaluierungen ausgewählter Programme durchführen, allerdings nicht standardmäßig zu allen Programmen. (TZ 36)

Koordination der Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern

Alle Länder außer Salzburg und Wien boten im Rahmen von Konjunkturpaketen mit dem ERP–Kleinkreditprogramm vergleichbare Förderungsinstrumente in Form von Krediten, Zuschüssen oder Haftungen an. Aufgrund der Vielzahl und des Nebeneinanders von Bundes– und Länderförderungsmaßnahmen waren eine Koordinierung und Abstimmung zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander notwendig. Die AWS veranstaltete dazu zwischen Oktober 2008 und Dezember 2010 insgesamt sieben sogenannte

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bundesländerrunden, die u.a. auch der Abstimmung des ERP–Kleinkreditprogramms mit den Konjunkturpaketen der Länder dienen sollten. Allerdings erfolgte dort mehr ein Informationsaustausch denn eine effektive Abstimmung, Koordinierung oder Steuerung. (TZ 37)

Einen Gesamtüberblick über die Wirtschaftsförderung in Österreich und über konjunkturpolitische Maßnahmen der Länder gab es nicht. Ein effektives und laufendes Förderungscontrolling ist allerdings nur möglich, wenn der Einsatz von Fördermitteln bspw. im Rahmen einer Förderungsdatenbank auch gebietskörperschaftenübergreifend transparent ist. (TZ 37)

Weder auf Seite des Bundes noch auf Seite der Länder war eine Begründung für die Auswahl eines bestimmten Förderungsinstruments erkennbar. Aus Sicht des RH waren folgende Kriterien bei der Auswahl maßgeblich:

– das angestrebte Wirkungsziel,

– die konkreten Bedürfnisse der Förderungsnehmer,

– der budgetäre Spielraum der Förderungsinstitution,

– der „Charakter“ des Förderungsgegenstandes (bspw. höheres Risiko und geringere Rückflusserwartung bei Förderungen im Bereich Forschung & Entwicklung als bei Investitionsprojekten). (TZ 37)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten zum ERP–Kleinkreditprogramm	
Rechtsgrundlagen EU	Verordnung (EG) Nr. 379/2006 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG–Vertrag auf De–minimis–Beihilfen Mitteilung der Europäischen Kommission „Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zuganges zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz und Wirtschaftskrise (2009/C 83/01)
Rechtsgrundlagen Bund	Austria Wirtschaftsservice–Errichtungsgesetz, BGBl. I Nr. 130/2002 i.d.F. BGBl. I Nr. 137/2008 Bundesgesetz über die Verwaltung der ERP–Counterpart–Mittel (ERP–Fonds–Gesetz), BGBl. I Nr. 207/1962 i.d.F. BGBl. I Nr. 133/2003 KMU–Förderungsgesetz, BGBl. I Nr. 432/1996 i.d.F. BGBl. I Nr. 111/2010 Konjunkturbelebungsgesetz 2008, BGBl. I Nr. 137/2008 i.d.F. BGBl. I Nr. 52/2009 Garantiegesetz 1977, BGBl. Nr. 296/1977 i.d.F. BGBl. I Nr. 111/2010 ERP–Richtlinien zum ERP–Kleinkreditprogramm 2009 bis 2012

Förderungsfälle AWS und ERP–Fonds[1]	**2008**	**2009**	**2010**
	Anzahl		
Zuschüsse	3.009	2.771	2.662
Haftungen	681	946	974
Kredite	257	812	1.464
davon ERP–Kleinkreditprogramm	–	*551*	*1.169*
	in % der Kredite		
	–	*67,9*	*79,8*
Förderbarwert[1]	in Mio. EUR		
Zuschüsse	166,77	130,24	99,87
Haftungen	9,76	11,98	12,56
Kredite	56,53	50,60	25,20
davon ERP–Kleinkreditprogramm	–	*0,40*	*2,22*
	in % der Kredite		
	–	*0,8*	*8,8*
Mitarbeiter[2]	Anzahl		
AWS	151,42	162,48	169,12
ERP–Fonds	57,16	55,31	53,42
davon ERP–Kleinkreditprogramm	–	*3,88*	*5,50*
	in % der ERP–Fonds–Mitarbeiter		
	–	*7,0*	*10,3*

1 Leistungsberichte AWS 2008 bis 2010
2 durchschnittliche Vollzeitäquivalente

Quellen: Leistungsberichte AWS 2008 bis 2010; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten zur Kleinunternehmerförderung in Kärnten				
1. Durch Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF)				
Grundlagen	Gesetz über die Förderung der Wirtschaft in Kärnten (K–WFG), LGBl. Nr. 6/1993 i.d.F. LGBl. Nr. 7/2008			
Förderungsfälle		**2008**	**2009**	**2010**
		Anzahl		
	Förderungsfälle KWF insgesamt	830	1.126	1.440
	davon			
	Kleinunternehmen (bis 49 Mitarbeiter)	*757*	*1.036*	*1.331*
Förderbarwerte		in Mio. EUR		
	Förderbarwerte KWF insgesamt	33,76	49,51	52,96
	davon			
	Kleinunternehmen (bis 49 Mitarbeiter)	*25,43*	*37,13*	*32,22*
	Programm „Förderung von Kleinst-unternehmen“	*1,35*	*0,91*	*3,47*
Mitarbeiter[1]		Anzahl		
		28,75	32,90	31,70
2. Durch ERP–Kleinkredite[2]				
		Anzahl		
	Förderungsfälle	–	8	41
		in EUR		
	Förderbarwerte	–	7.100	88.244

1 durchschnittliche Vollzeitäquivalente
2 außerhalb des KWF im Rahmen des ERP–Fonds

Quellen: KWF; AWS; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten zur Kleinunternehmerförderung in Vorarlberg				
1. Durch Amt der Vorarlberger Landesregierung				
Grundlagen	Wirtschaftsförderungsprogramm 2007 bis 2013 – Allgemeine Förderungsrichtlinien			
Förderungsfälle		**2008**	**2009**	**2010**
		Anzahl		
	Wirtschaftspolitische Maßnahmen[1]	478	688	665
	davon Programm „Kleingewerbeförderung“[2]	*50[1]*	*216*	*206*
Förderbarwerte		in Mio. EUR		
	Wirtschaftspolitische Maßnahmen	6,12	6,08	6,49
	davon Programm „Kleingewerbeförderung“[2]	*0,19[1]*	*0,75*	*0,97*
Mitarbeiter[3]		Anzahl		
		12,93	13,35	13,51
2. Durch ERP–Kleinkredite[4]				
		Anzahl		
	Förderungsfälle	–	19	33
		in EUR		
	Förderbarwerte	–	12.651	57.270

1 In Vorarlberg liegen keine Auswertungen über den Anteil an Förderungen für Kleinunternehmen vor. Die von der Abteilung VIa des Landes Vorarlberg so bezeichneten „wirtschaftspolitischen Maßnahmen“ enthalten eine spezielle Wirtschaftsförderung, bspw. bestehend aus der Aktion zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur, der Jungunternehmer– oder Kleingewerbeförderung. Diese sind im Rechnungsabschluss des Landes Vorarlberg in der Haushaltsgruppe 7 – Wirtschaftsförderung ausgewiesen (siehe Tabelle 10).

2 vor 2009 im Rahmen der Bergregionenförderung

3 durchschnittliche Vollzeitäquivalente

4 außerhalb der Wirtschaftsförderungen des Landes im Rahmen des ERP–Fonds

Quellen: Amt der Vorarlberger Landesregierung; AWS; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMWFJ BMVIT

Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von März bis Juni 2011 die Gebarung der Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung (AWS) bzw. des ERP–Fonds (ERP = European Recovery Program, Europäisches Wiederaufbauprogramm) hinsichtlich des im Rahmen des Konjunkturbelebungspakets von der Bundesregierung im Herbst 2008 beschlossenen ERP–Kleinkreditprogramms als Maßnahme für Klein– und Kleinstunternehmen.[2] Darüber hinaus überprüfte der RH ausgewählte Wirtschaftsförderungen für Klein– und Kleinstunternehmen der Bundesländer Kärnten und Vorarlberg im Rahmen der Konjunkturpakete dieser Länder.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der Förderungsmaßnahmen, der Bedeutung von Förderungsmaßnahmen innerhalb einer wirtschaftspolitischen Strategie, der Auswahl der Förderungsinstrumente sowie der Abwicklung dieser Programme. Weiters sollten Defizite und Verbesserungspotenziale beim Zusammenwirken der Förderungsstellen des Bundes und der Länder aufgezeigt werden.

Im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung bei der AWS bzw. beim ERP–Fonds überprüfte der RH 96 der insgesamt 1.720 Förderungsfälle von ERP–Kleinkrediten der Jahre 2009 und 2010. Die 96 Fälle umfassten alle ERP–Kleinkredite aus den im Querschnitt überprüften Bundesländern Kärnten und Vorarlberg.

Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2009 und 2010. In Einzelfällen nahm der RH auch auf frühere bzw. auf aktuellere Entwicklungen, insbesondere Regierungsbeschlüsse aus dem Jahr 2008 oder die Umsetzung des One–stop–shop–Prinzips im Jahr 2011, Bezug.

Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis langten die Stellungnahme des Landes Vorarlberg im Oktober 2012, die Stellungnahmen des BMWFJ und der AWS bzw. des ERP–Fonds im November 2012 und die Stellungnahme des KWF im Dezember 2012 im RH ein. Das BMVIT verzichtete auf eine Stellungnahme. Eine Stellungnahme des Landes Kärnten wurde dem RH trotz Urgenz nicht vorgelegt. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2013.

[2] Ein Kleinstunternehmen wird in der Regel als ein Unternehmen definiert, das weniger als zehn Mitarbeiter beschäftigt und dessen Umsatz oder Jahresbilanz 2 Mio. EUR nicht überschreitet. Kleinunternehmen sind selbständige, gewerbliche Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten und einer Umsatz– bzw. Bilanzsummenobergrenze von 10 Mio. EUR.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

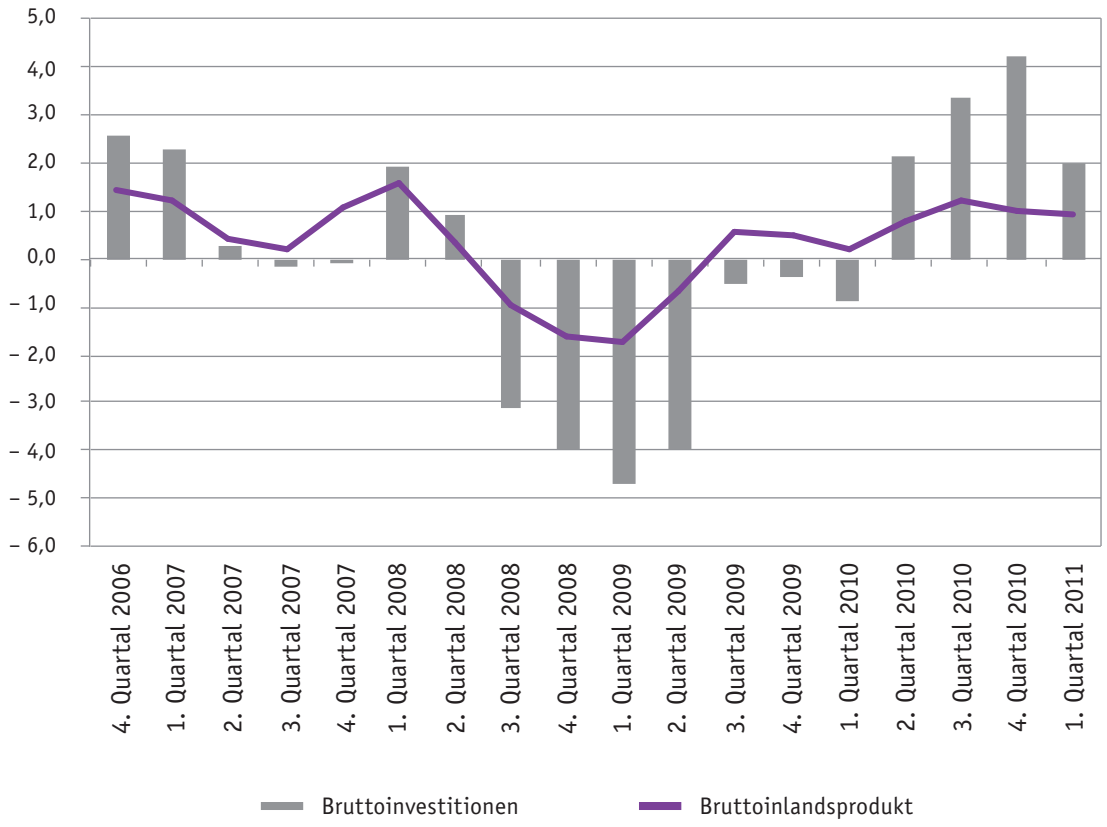
ERP–Kleinkreditprogramm

Wirtschaftliche Ausgangslage 2008 bis 2010

2.1 (1) Die Jahre 2008 und 2009 waren geprägt von einem deutlichen Konjunktureinbruch Mitte 2008 und in der ersten Jahreshälfte 2009; insbesondere die exportorientierte Sachgütererzeugung war vom wirtschaftlichen Abschwung betroffen.

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, reagierte die Investitionstätigkeit rasch auf den konjunkturellen Abschwung. Während das Bruttoinlandsprodukt (BIP) nach einem Rückgang Mitte 2008 (– 1 % im Vergleich zum Vorjahr) ab Mitte 2009 wieder ein Wachstum von rd. 1 % aufwies, war bei den Bruttoinvestitionen erst Anfang 2010 eine Zunahme beobachtbar: Die Unternehmen waren nach der konjunkturellen Erholung abwartend und erst verzögert wieder zu einer höheren Investitionstätigkeit bereit.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt und Bruttoinvestitionen in % zum Vorquartal, 4. Quartal 2006 bis 4. Quartal 2010



Quelle: Statistik Austria

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Konjunktur zog Ende 2009 und im Jahr 2010 wieder an. Rückblickend betrachtet ging das BIP im Jahr 2009 um 3,9 % zurück und stieg im Jahr 2010 wieder um 2,3 %.[3]

(2) Um der Finanz– und Wirtschaftskrise 2008/2009 entgegenzuwirken und die Konjunktur zu beleben, setzte die Bundesregierung auf einen Mix aus Steuersenkungen und Ausgabenerhöhungen. Der Ministerrat beschloss am 22. Oktober 2008 ein „Konjunkturbelebungspaket“ in Höhe von insgesamt rd. 2,2 Mrd. EUR. Ein umfassendes Maßnahmenpaket sollte Wachstumsimpulse für die Wirtschaft setzen und Unternehmensinvestitionen forcieren. So wurden etwa Infrastrukturinvestitionen bei der Österreichischen Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft (ÖBB) und der Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs–Aktiengesellschaft (ASFINAG) vorgezogen, der Mittelstandsfonds stellte Eigenkapital in Form von stillen Beteiligungen für Unternehmen bereit und unter „Zinsgünstige Kredite im Rahmen des ERP–Fonds“ wurde das ERP–Kleinkreditprogramm beschlossen. Ein detaillierter Überblick über die Gesamtheit der konjunkturpolitischen Maßnahmen des Bundes lag nicht vor.

(3) Zusätzlich beschlossen auch die Bundesländer Kärnten und Vorarlberg Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise und zur Ankurbelung der Konjunktur. Dominierend waren dabei u.a. vorgezogene Investitionen bereits geplanter öffentlicher Bauvorhaben, Förderungen von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Maßnahmen zur Entlastung der privaten Haushalte (dazu im Detail TZ 27 ff.).

2.2 Der RH wies kritisch auf den mangelnden Überblick über die konjunkturpolitischen Maßnahmen hin. Er hatte bereits mehrfach, zuletzt in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“, Reihe Positionen 2011/1, S. 176, auf das grundlegende institutionelle Defizit in der österreichischen Förderungslandschaft hingewiesen. Die Unübersichtlichkeit und Zersplitterung im Förderungswesen erfordert eine klare Aufgabenabgrenzung und Abstimmung. Zum Koordinationserfordernis hinsichtlich der konjunkturpolitischen Maßnahmen siehe im Detail die Ausführungen in TZ 37.

[3] WIFO–Prognose vom 27. März 2012

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ERP–Kleinkredite als Teil des Konjunkturbelebungspakets

3 (1) Das im Ministerrat am 22. Oktober 2008 beschlossene Konjunkturbelebungspaket enthielt Maßnahmen mit folgenden Schwerpunkten:

– Innovationsanreize setzen – Finanzierung sichern,

– die Internationalisierungsoffensive fortsetzen,

– Forschung und Entwicklung stimulieren,

– umweltrelevante Maßnahmen forcieren,

– die staatliche Förderung beim Bausparen erhöhen und

– Infrastrukturmaßnahmen.

Als Ziel nannte die Bundesregierung u.a. die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung und das Setzen von Innovationsimpulsen. Mit dem Konjunkturbelebungspaket beschloss die Bundesregierung auch den Entwurf des Konjunkturbelebungsgesetzes 2008, das u.a. entsprechende Änderungen des Austria Wirtschaftsservice–Errichtungsgesetzes (BGBl. I Nr. 130/2002), des Garantiegesetzes 1977 (BGBl. Nr. 296/1977) und des KMU–Förderungsgesetzes (BGBl. Nr. 432/1996) enthielt, um insbesondere den Haftungs– und Finanzierungsrahmen des Bundes für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen auszuweiten.[4]

Zum Schwerpunkt „Innovationsanreize setzen – Finanzierung sichern“ beschloss der Ministerrat im Rahmen der vorgesehenen „Mittelstandsmilliarde“[5] auch eine Erhöhung des ERP–Kreditvolumens um rd. 200 Mio. EUR und als Teil davon das ERP–Kleinkreditprogramm im Umfang von 20 Mio. EUR jährlich.

Das Konjunkturbelebungsgesetz 2008 (BGBl. I Nr. 137/2008) trat am 31. Oktober 2008 in Kraft und hatte eine Laufzeit von zwei Jahren (2009 und 2010).

(2) Als Zielgruppe für ERP–Kleinkredite definierte die „ERP–Richtlinie zum ERP–Kleinkreditprogramm“ aus dem Jahr 2009 Klein– und Kleinstunternehmen der gewerblichen Wirtschaft in nahezu allen Branchen. Diese umfassten Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten und einer Umsatz– bzw. Bilanzsummenobergrenze von 10 Mio. EUR mit Aus-

[4] Das zusätzliche Volumen dieser Maßnahmen wurde mit rd. 40 Mio. EUR angeführt und betraf vor allem den Mittelstandsfonds der AWS.

[5] Dieser Begriff wurde im Ministerratsvortrag vom 22. Oktober 2008 als Synonym für das Konjunkturbelebungspaket verwendet und setzt sich zusammen aus: jährlich 105 Mio. EUR budgetwirksame Ausgaben, 500 Mio. EUR Krediten und rd. 400 Mio. EUR Haftungen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nahme der Tourismus– und Freizeitwirtschaft (siehe aber TZ 10). Förderungsfähige Projekte waren laut dieser Richtlinie Modernisierungs– und Erweiterungsinvestitionen und Projekte zum Aufbau neuer oder für eine substanzielle Erweiterung bestehender Dienstleistungen oder Geschäftsfelder. Die Förderung erfolgte in Form eines niedrig verzinsten Kredits mit einer Laufzeit von sechs Jahren – davon war das erste Jahr tilgungsfrei – im Ausmaß von bis zu 100 % der förderbaren Kosten. Die Kreditobergrenze betrug ursprünglich 30.000 EUR und wurde zu Beginn des Jahres 2010 auf 100.000 EUR erhöht (siehe TZ 8). Ab 2010 betrugen die Zinssätze für den ERP–Kleinkredit 0,5 % im tilgungsfreien ersten Jahr und 1,5 % in der Tilgungsperiode (im Jahr 2009 2,5 %).

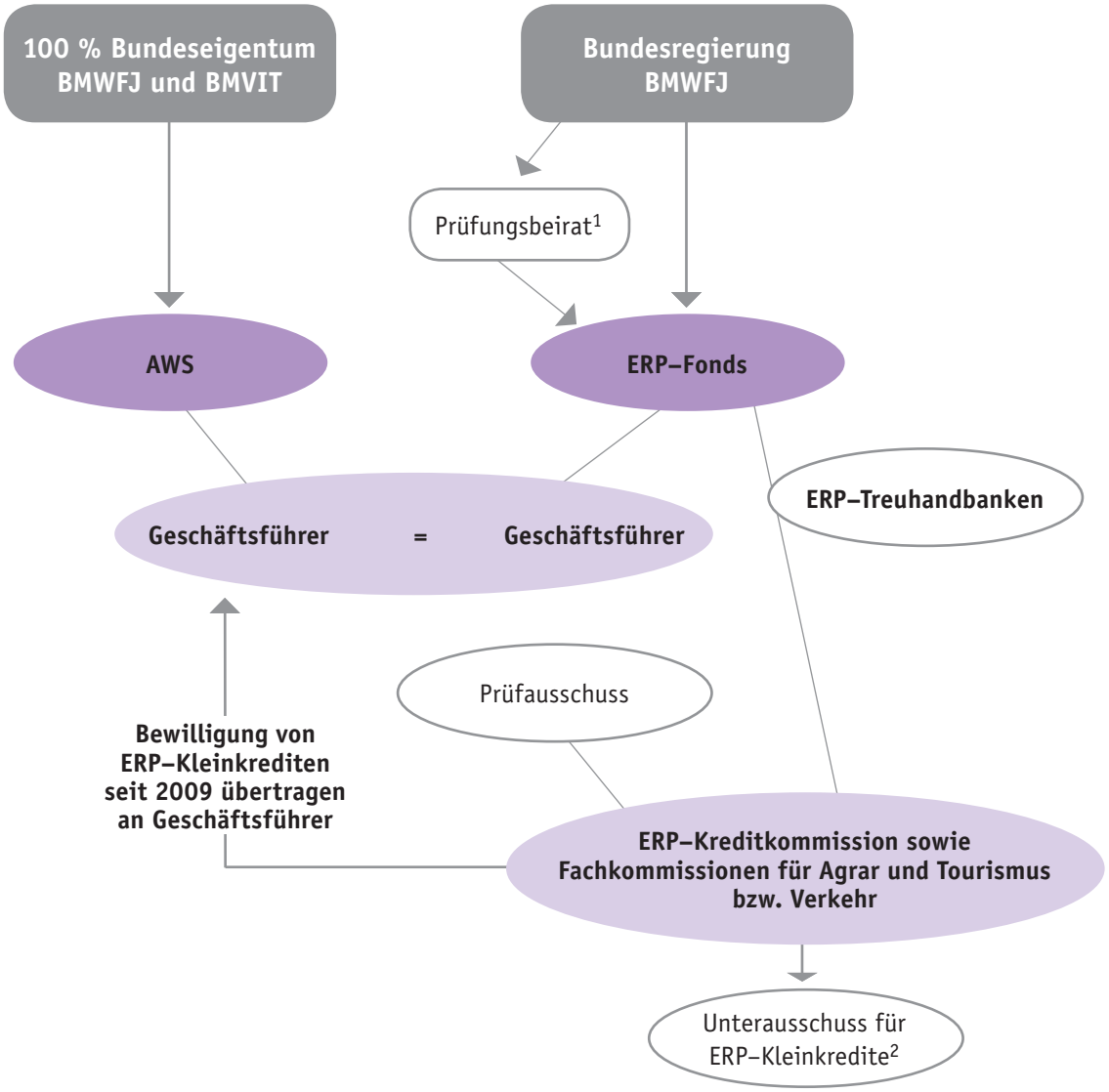
Akteure des ERP–Kleinkreditprogramms

4.1 (1) Mit der Abwicklung von ERP–Krediten — und damit auch des ERP–Kleinkreditprogramms — war der ERP–Fonds und mit der Abwicklung von Zuschüssen, Haftungen und Garantien die AWS befasst.

Die Zuständigkeiten für das ERP–Kleinkreditprogramm sind in der nachstehenden Abbildung dargestellt:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 2: Zuständigkeiten im Rahmen des ERP–Kleinkreditprogramms



1 Der Prüfungsbeirat bzw. davor „Prüfausschuss“ war kein Beschlussorgan; er gab Empfehlungen an den Bundesminister ab. Die Geschäftsordnung wurde vom Bundesminister genehmigt.

2 Die Tätigkeit des Unterausschusses für ERP–Kleinkredite wurde durch die Übertragung der Bewilligung auf die Geschäftsführer obsolet.

Quelle: RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der ERP–Fonds wurde im Jahr 1962 als Förderungseinrichtung des Bundes (Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit) eingerichtet.[6] Eine seiner Aufgaben war es, die Produktivität der österreichischen Wirtschaft zu fördern. Dies geschah ausschließlich durch die Vergabe von Krediten (Groß–, Mittel– und Kleinkredite) aus dem ERP–Fonds. Ab dem Jahr 2002 war die Geschäftsführung des ERP–Fonds von den Geschäftsführern der AWS auszuüben.[7] Im Jahr 2009 wurde die Entscheidungszuständigkeit zur Kreditvergabe aufgeteilt: Die ERP–Kreditkommission[8] entschied weiterhin über Anträge auf Gewährung von Groß– und Mittelkrediten, wobei sie diese Entscheidung auch an ihre Fachkommissionen delegieren konnte.[9] Die Entscheidung über die richtliniengemäß beantragten ERP–Kleinkredite wurde an die Geschäftsführung der AWS übertragen. Der ERP–Fonds war jedoch (weiterhin) verpflichtet, im Rahmen des Prüfausschusses u.a. eine volkswirtschaftliche, fachliche und finanzielle Prüfung auch der Kleinkredite vor deren Genehmigung vorzunehmen.

(3) Die Aufsicht über den ERP–Fonds oblag der Bundesregierung vertreten durch das BMWFJ. In seine Zuständigkeit fielen im Wesentlichen die Genehmigung der ERP–Jahresprogramme, der Jahresberichte sowie die Besetzung der ERP–Kreditkommission. Weitergehende inhaltliche Steuerungen bzw. Evaluierungen nahm das BMWFJ nicht vor. Im Jahr 2009 richtete das BMWFJ einen Prüfungsbeirat[10] ein, in dessen Rahmen das BMWFJ seine Aufsichts– und Kontrollfunktion in Bezug auf den ERP–Fonds verstärkt wahrnahm.

(4) Die AWS war als Förderungsbank des Bundes seit dem Jahr 2002 für unternehmensbezogene Wirtschaftsförderungen zuständig.[11] Zum selben Zeitpunkt erfolgte auch die organisatorische Verschränkung mit dem ERP–Fonds, der seither in Personalunion von den Geschäftsführern der AWS geführt wurde. Die AWS stand im Eigentum des Bundes.

6 § 1 ERP–Fonds–Gesetz (BGBl. Nr. 207/1962 i.d.g.F.)

7 § 9 Abs. 2 ERP–Fonds–Gesetz

8 Die ERP–Kreditkommission bestand aus zwölf von der Bundesregierung zu bestellenden Mitgliedern; darüber hinaus existierten Fachkommissionen für den Agrar– und Tourismussektor sowie den Verkehrssektor, die beim BMLFUW und beim BMVIT angesiedelt waren.

9 § 7 ERP–Fonds–Gesetz

10 Der Prüfungsbeirat bzw. davor „Prüfausschuss“ war kein Beschlussorgan; er gab Empfehlungen an den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend ab. Die Geschäftsordnung wurde vom Bundesminister genehmigt.

11 Die gesetzlichen Aufgaben gemäß Austria Wirtschaftsservice–Errichtungsgesetz, BGBl. I Nr. 130/2002, umfassten vor allem die Vergabe und die Abwicklung von unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderungen des Bundes. Zusätzlich erbrachte die AWS Finanzierungs– und Beratungsleistungen im Sinne dieses Gesetzes. Die beihilfenrechtlichen Grundlagen dafür waren vor allem im Garantiegesetz 1977 und im KMU–Förderungsgesetz 1996 geregelt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Gesellschafterrechte übten das BMWFJ und das BMVIT gemeinsam aus. Bis Mitte 2007 hatte das BMF die Gesellschafterrechte der AWS zur Gänze alleine ausgeübt.[12]

(5) Die Anträge für einen ERP–Kleinkredit waren bei einer der 20 ERP–Treuhandbanken einzureichen. Diese überprüften auch die Bonität der jeweiligen Förderungswerber und übernahmen gegen Bereitstellung entsprechender Sicherheiten entweder eine 100 %ige Bankhaftung (was der Regelfall war), oder die Besicherung erfolgte durch eine Teilung des Risikos zwischen ERP–Treuhandbank und AWS; dabei war eine 20 %ige Bankhaftung gekoppelt an eine 80 %ige Haftung der AWS. Da die jeweilige ERP–Treuhandbank in jedem Fall mindestens 20 % des Ausfallsrisikos trug, mussten sämtliche Fälle auch von dieser geprüft werden.

Für die Administration der Förderungsvergabe erhielten die ERP–Treuhandbanken vom ERP–Fonds bis 30. September 2009 eine Fixabgeltung von 500 EUR und ab 1. Oktober 2009 von 1.000 EUR pro Förderungsfall sowie eine Dienstleistungsgebühr in Höhe von 0,5 % des zum Zeitpunkt des jeweiligen Zinseingangs noch aushaftenden Kreditbetrags. Eine nachvollziehbare Begründung für die festgelegte Höhe der Fixabgeltung war nicht ersichtlich.

4.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Aufsichtsfunktion des BMWFJ über den ERP–Fonds eine inhaltliche Steuerung mit dem Ziel der Erhöhung der Wirksamkeit der Förderungsprogramme umfasste. Er hielt kritisch fest, dass das BMWFJ entsprechende Aktivitäten zur inhaltlichen Steuerung nicht ausreichend gesetzt hatte. Der RH empfahl dem BMWFJ, in Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion die inhaltliche Steuerung des ERP–Fonds und seiner Förderungsprogramme verstärkt wahrzunehmen (siehe auch TZ 7, 10 und 37).

(2) Der RH kritisierte, dass eine nachvollziehbare Begründung für die festgelegte Höhe der Fixabgeltung an die ERP–Treuhandbanken nicht ersichtlich war.

4.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMWFJ gelte für den ERP–Fonds eine andere rechtliche Ausgangsposition als für Gesellschaften im Eigentum des Bundes (z.B. AWS). Grundlage jeglichen Handelns sei das ERP–Counterpart–Abkommen zwischen Österreich und den USA sowie das ERP–Fonds–Gesetz i.d.g.F.*

[12] Mitglieder des Aufsichtsrats wurden vom BMWFJ und BMVIT entsandt. Bei der Erlassung von Förderungsrichtlinien, aber auch bei Übernahme von Haftungen und Garantien hatte das BMWFJ das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der ERP–Fonds sei trotz organisatorischer Verschränkung mit der AWS laut Gesetz ein Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit, er vergebe seine Kredite aus einem Sondervermögen außerhalb des Bundeshaushalts. Der Bund sei nicht Eigentümervertreter der Republik, sondern Aufsichtsbehörde und Vollzugsorgan, es würden nicht die sonst üblichen Gesellschafterrechte gelten.

Das Aufsichtsrecht der Bundesregierung, ausgeübt vom BMWFJ, sei im ERP–Fonds–Gesetz i.d.g.F. in § 26 festgeschrieben, aber nicht näher definiert. Die Auslegung sei Sache des BMWFJ und des ERP–Fonds.

Das BMWFJ hielt fest, dass die Aufsicht der Bundesregierung über den ERP–Fonds, vollzogen durch den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend, die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und der Aufgabenerfüllung umfasse. Sinnvollerweise liege das Hauptaugenmerk der Aufsicht auf dem ERP–Jahresabschluss.

2008 habe es das BMWFJ vor dem Hintergrund der Finanz– und Wirtschaftskrise für zweckmäßig erachtet, seine Aufsichtsfunktion zu verstärken, und einen Prüfungsbeirat (Prüfausschuss) eingerichtet, was vom RH auch positiv beurteilt worden sei.

Aus dem oben dargelegten Verständnis der Aufsichtsfunktion könne kein Auftrag zur inhaltlichen Steuerung des Fonds abgeleitet werden. Die Aussage des RH, dass die Aufsichtsfunktion des BMWFJ über den ERP–Fonds eine inhaltliche Steuerung mit dem Ziel der Erhöhung der Wirksamkeit der Förderungsprogramme umfasse, könne daher nicht nachvollzogen werden.

Für das BMWFJ sei der Spielraum de facto gesetzlich begrenzt. Dem BMWFJ als für den Fonds zuständigem Ressort werde selbstverständlich das ERP–Jahresprogramm von der Geschäftsführung im Entwurf zur Begutachtung vorgelegt und Anregungen/Vorgaben der Bundesregierung bzw. des Bundesministers würden berücksichtigt. Im Jahresprogramm selbst finde sich der Hinweis, dass auf die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung – naturgemäß vorrangig auf jene des BMWFJ – Bedacht genommen werde und im Übrigen die Schwerpunktsetzung des Fonds in enger Abstimmung mit den Schwerpunkten des Mehrjahresprogramms der AWS erfolge, was eine indirekte inhaltliche Steuerung durch das BMWFJ ermögliche. Eine explizite inhaltliche Steuerung durch das BMWFJ sei im ERP–Fonds–Gesetz nicht vorgesehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Laut Mitteilung der AWS bzw. des ERP–Fonds sei die Feststellung, dass das BMWFJ in Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion die inhaltliche Steuerung des ERP–Fonds und seiner Förderungsprogramme verstärkt wahrnehmen sollte, nicht zutreffend. Dem BMWFJ könne gemäß ERP–Fonds–Gesetz kein derartiges Versäumnis angelastet werden. Die strategische Ausrichtung des ERP–Fonds sei im Jahresprogramm niederzulegen und von der Bundesregierung zu beschließen. Die inhaltliche Umsetzung davon geschehe in den Richtlinien, die in der Entscheidungskompetenz der ERP–Kreditkommission liege. Zu beiden Vorgängen treffe das ERP–Fonds–Gesetz eindeutige Regelungen, die auch eingehalten würden. Im Zuge der Formulierung des Jahresprogramms würde aber jedenfalls eine Abstimmung mit dem BMWFJ erfolgen und es würden aktuelle wirtschaftspolitische Themen der Bundesregierung aufgenommen.

4.4 Der RH bestätigte die vom BMWFJ angeführte Sonderstellung des ERP–Fonds. Zum Inhalt der Aufsichtspflicht entgegnete der RH dem BMWFJ und der AWS bzw. dem ERP–Fonds, dass das BMWFJ – in Vertretung der Bundesregierung – mit dem Beschluss der ERP–Jahresprogramme jährlich die Grundsätze für die ERP–Kreditvergabe und das zahlenmäßige Ausmaß der im jeweiligen Wirtschaftsjahr einzusetzenden Fondsmittel mitbestimmte. Mit Verweis auf die Stellungnahme des BMWFJ, wonach das Aufsichtsrecht gemäß § 26 ERP–Fonds–Gesetz durch das BMWFJ und den ERP–Fonds auszulegen sei, sah der RH kein Hindernis für das BMWFJ, sich in seiner Aufsichtsfunktion für eine Verstärkung der Wirkungsorientierung im Sinne des Art. 51 Abs. 8 B–VG und damit für eine Verbesserung der Steuerungsqualität einzusetzen. Damit würde das BMWFJ die in seiner Stellungnahme erwähnte, indirekte inhaltliche Steuerung wahrnehmen.

Darüber hinaus vermerkte der RH, dass rd. 15 % der ERP–Kleinkredite in den Jahren 2009 und 2010 mit einer 80 %igen AWS–Haftung besichert waren. Auch in seiner Eigentümerfunktion über die AWS hatten der Bund und somit das BMWFJ inhaltliche Steuerungsfunktionen wahrzunehmen.

Strategie und Ziele des ERP–Kleinkreditprogramms

5.1 (1) Ziele laut ERP–Fonds

Als Zielsetzung des ERP–Fonds definierten die ERP–Jahresprogramme 2009 und 2010 generell u.a. die Stimulierung von Innovation und Wachstum, Standortsicherung, Wettbewerbsfähigkeit sowie die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Ziele laut Konjunkturbelebungspaket

Mit dem ERP–Kleinkreditprogramm sollten laut Konjunkturbelebungspaket Investitionen im Bereich von Einpersonenunternehmen sowie bei Klein– und Kleinstunternehmen stimuliert bzw. ermöglicht werden. Ziel war eine Belebung der Wirtschaft und die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung. Eine übergeordnete strategische Ausrichtung sowie die weitere Konkretisierung der Ziele bzw. die Angabe von Indikatoren zur Messung der Zielerreichung erfolgten im Konjunkturbelebungspaket nicht.

(3) Ziele laut ERP–Jahresprogrammen

Konkret umgesetzt wurde das ERP–Kleinkreditprogramm – mit einem ursprünglichen Budgetrahmen von 20 Mio. EUR (siehe TZ 3) – im Rahmen der ERP–Jahresprogramme, die der Ministerrat jährlich gesondert beschloss und die folgende weitere Zielvorgaben enthielten:

Tabelle 1: Ziele laut ERP–Jahresprogrammen

	Jahresprogramm 2009	Jahresprogramm 2010	Jahresprogramm 2011[1]
Budgetmittel	20 bis 50 Mio. EUR	50 Mio. EUR	50 Mio. EUR
Zielvorgaben	– Entschärfung der Liquiditätsprobleme	– Sicherung der Liquidität – Liquidität sollte rasch zur Verfügung stehen – Umbau der Wirtschaft	– Verbesserung der Finanzierungsstruktur – fristenkonforme Finanzierung der Investitionen – Erleichterung der Planbarkeit von Investitionen – Beschleunigung der Umsetzung wichtiger Investitionen

[1] Das ERP–Kleinkreditprogramm wurde trotz des im Konjunkturbelebungsgesetz vorgesehenen Endes seiner Laufzeit mit Ende 2010 weitergeführt. Als Begründung führte das ERP–Jahresprogramm 2011 an, dass das ERP–Kleinkreditprogramm vor zwei Jahren erfolgreich eingeführt worden sei (siehe TZ 10).

Quelle: RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

5.2 Der RH beurteilte die im Konjunkturbelebungspaket und in den Jahresprogrammen des ERP–Fonds festgelegten Zielformulierungen als sehr allgemein und primär inputorientiert, d.h. die Angabe der vorgesehenen Budgetmittel dominierte. Die Wirkungsziele – was mit dem eingesetzten Budget bewirkt werden sollte – waren wenig konkret. Es fehlte eine übergeordnete Strategie; die Programmvorgaben enthielten vielmehr eine Mischung aus den verschiedenen strategischen Varianten mit unterschiedlichen jährlichen Gewichtungen:

Tabelle 2: Strategische Ausrichtungen des ERP-Kleinkreditprogramms

	Charakter der Zielsetzungen		
	konjunkturbelebend	strukturanpassend	innovationsfördernd
Konjunkturpaket	X		
ERP–Fonds		X	X
ERP–Jahresprogramm 2009	X		
ERP–Jahresprogramm 2010	X	X	
ERP–Jahresprogramm 2011		X	
ERP–Richtlinie zum ERP–Kleinkreditprogramm (TZ 3)		X	X

Quelle: RH

Dadurch waren ein zielgerichteter Mitteleinsatz und die Erfolgsmessung erschwert.

Eine eindeutige übergeordnete strategische Ausrichtung, wie z.B. konjunkturbelebende, strukturanpassende oder innovationsfördernde Festlegungen, war nach Ansicht des RH notwendig, um die Wirkungsziele danach auszurichten und geeignete Indikatoren für die Erfolgsmessung zu definieren. Der RH empfahl der AWS bzw. dem ERP–Fonds, eine eindeutige Strategie sowie verstärkt konkrete, quantitativ messbare Wirkungsziele zu erarbeiten und der Bundesregierung zur Beschlussfassung vorzulegen.

5.3 *(1) Das BMWFJ teilte die Kritik einer fehlenden Gesamtstrategie nicht und beschrieb dazu in seiner Stellungnahme die gesamteuropäische Krisenbewältigungsstrategie unter aktiver Teilnahme Österreichs. Die strategischen Hauptachsen wären ein EU–weit abgestimmtes Konjunkturpaket in der Größenordnung von 1,5 % des BIP sowie eine Ausweitung der Konjunkturmittel zur gleichzeitigen Erreichung der wichtigen strukturpolitischen Ziele.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die österreichische Bundesregierung habe angesichts der Wirtschaftsaussichten rasch gehandelt und mehrere Maßnahmenpakete beschlossen, um den Konjunkturabschwung abzufedern und einen möglichen Zuwachs an Arbeitslosigkeit gering zu halten:

– *Konjunkturpaket I („Mittelstandsmilliarde") mit rd. 1 Mrd. EUR,*

– *Konjunkturpaket II (Investitionsoffensive) mit rd. 2 Mrd. EUR,*

– *Steuerreform in Höhe von 2,7 Mrd. EUR zur Nachfragestärkung.*

Die strategische Ausrichtung der Konjunkturmaßnahmen sei von folgenden Zielen getragen gewesen:

Einerseits seien Maßnahmen gesetzt worden, die sich rasch auf die wirtschaftliche Situation verbessernd auswirken sollten. Weiters sei es wichtig gewesen, für die Unternehmen rasch wirkende Maßnahmen zu setzen, die einer möglicherweise drohenden Kreditklemme entgegenwirken sollten, wie etwa der Ausbau der AWS–Förderungen und des zur Prüfung stehenden ERP–Kleinkreditprogramms.

Andererseits sollten Maßnahmen gesetzt werden, die Zukunftsausgaben darstellen und strukturelle Verbesserungen in mittel– bis langfristiger Sicht bringen sollten. Es sei laut BMWFJ klar, dass diese Strategie nicht mit einer Maßnahme, sondern nur mit einem optimalen Maßnahmenbündel verfolgt werden konnte. Daher sei der Maßnahmenmix, der von Initiativen der Bundesländer flankiert worden sei, auch im Nachhinein als absolut notwendig anzusehen.

(2) Laut Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds würde die Bundesregierung als Ziel des Konjunkturbelebungspakets die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung nennen, als Maßnahmen hierfür Innovationsanreize setzen und die Finanzierung sichern. Der ERP–Kleinkredit sei der kleinste Teil eines an der international akuten Krisensituation ansetzenden Maßnahmenpakets gewesen. Auf der Grundlage interner Evaluierungen zu anderen ERP–Kreditprogrammen sei der AWS bekannt gewesen, dass die ERP–Kredite zu einer Verbreiterung der Finanzierungsbasis im Unternehmen führen würden und damit Projekte, die für das Unternehmen ein großes Investitionsvolumen darstellten, überhaupt oder rascher umgesetzt werden könnten. In einer Situation wie gerade zu Beginn der Finanzkrise, in der sich die Banken extrem zurückhaltend mit der Kreditvergabe an kleine Unternehmen gezeigt hätten, wäre daher der Kleinkredit für das Segment der Kleinunternehmen jenes Instrument gewesen, dessen Wirkungslogik

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

am besten mit der zu bewältigenden konjunkturpolitischen Herausforderung übereingestimmt habe.

Für die AWS bzw. den ERP–Fonds sei es nicht nachvollziehbar, was unter einer „eindeutigen Strategie" künftiger Wirtschaftsförderungsprogramme zu verstehen sei. Die AWS bzw. der ERP–Fonds verfüge über ein breites Förderungsportfolio, das der Wirkungsorientierung als einer fundamentalen Förderungszielsetzung verpflichtet sei. Dementsprechend würden im Zuge der von internen und externen Teams durchgeführten Evaluierungen aufgezeigte Verbesserungsmöglichkeiten Eingang in das Design oder Redesign von Programmen finden. Die im Zuge interner Evaluierungen mit einem Befragungsansatz untersuchten Wirkungen auf Unternehmensebene und auf Projektebene würden sich zumindest für monetäre Förderungen im Sinne eines systematischen und Programme übergreifenden Wirkungsmonitorings mit vertretbarem Aufwand erweitern lassen.

5.4 (1) Der RH stimmte dem BMWFJ zu, dass das Konjunkturpaket primär eine konjunkturbelebende Wirkung haben sollte. Dennoch beurteilte er das ERP–Kleinkreditprogramm aufgrund der Angaben in der Richtlinie als überwiegend innovationsfördernd und strukturanpassend (siehe TZ 3). Zur Förderung von Innovationen wären sowohl die Wirkungsziele anders zu konkretisieren als auch andere Indikatoren notwendig als bei überwiegend konjunkturbelebenden Zielsetzungen. Daher erfordern ein zielgerichteter Mitteleinsatz und die Erfolgsmessung eine eindeutige Gesamtstrategie.

Weiters war aus der Stellungnahme des BMWFJ eine starke Inputorientierung erkennbar. Auch der RH unterstrich daher die Notwendigkeit, die Wirkungsorientierung im Förderungsbereich zu stärken, indem Wirkungsziele – je nach der Gesamtstrategie – näher konkretisiert und geeignete Indikatoren für die Erfolgsmessung definiert werden.

(2) Im Bezug auf die Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds stellte der RH klar, dass mit einer „eindeutigen Strategie" für ein Förderungsprogramm eine Fokussierung auf möglichst wenige Schwerpunkte gemeint war. Weiters wies der RH darauf hin, dass sich seine Empfehlung auf ein spezifisches Programm des Konjunkturbelebungspakets und nicht auf Wirtschaftsförderungen im Allgemeinen bezog.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bedarfserhebung und Budgetrahmen

6.1 (1) Zu Beginn der Umsetzung des ERP–Kleinkreditprogramms im Dezember 2008 ging die ERP–Kreditkommission pauschal von einer Nachfrage von bis zu 2.000 Förderungsfällen aus. Eine Bedarfserhebung wurde nicht durchgeführt.

(2) Gemäß § 10 ERP–Fonds–Gesetz hat der ERP–Fonds in seiner Aufgabenwahrnehmung auf den vordringlichen Investitionsbedarf der österreichischen Wirtschaft Bedacht zu nehmen. Das Marktpotenzial für den ERP–Kleinkredit ließ sich laut Wirtschaftskammer Österreich anhand der Leistungs– und Strukturerhebung 2008 der Statistik Austria wie folgt grob abschätzen: Im Jahr 2008 verzeichnete Österreich insgesamt 300.745 aktive Unternehmen. Mikrounternehmen mit bis zu neun Beschäftigten – also die potenziellen Antragsteller für den ERP–Kleinkredit – kamen dabei auf einen Anteil von rd. 87 %. Unter der Annahme, dass die Zielgruppe des ERP–Kleinkredits Investitionsprojekte mit einem Finanzierungsbedarf von durchschnittlich 20.000 EUR aufwies, schätzte die Wirtschaftskammer Österreich, dass 15 % bis maximal 25 % aller Mikrounternehmen als potenzielle ERP–Kleinkreditnehmer in Frage kämen. Dies entsprach rd. 40.000 bis 65.000 Unternehmen.

(3) Tatsächlich nahmen in den Jahren 2009 und 2010 insgesamt 1.720 Unternehmen (das waren rd. 2,65 % bis rd. 4,5 % der potenziellen Unternehmen) den ERP–Kleinkredit in Anspruch.

(4) Aufgrund der geringen Ausschöpfungsquote im Jahr 2009 hatte der ERP–Fonds im Jahr 2010 die Kreditobergrenze von „bis zu 30.000 EUR“ auf „bis zu 100.000 EUR“ angehoben.

Die in den Ministerratsbeschlüssen (ERP–Jahresprogrammen) vorgesehenen Budgetmittel und die mittels ERP–Kleinkrediten letztlich tatsächlich in Anspruch genommenen Fördermittel stellten sich in den Jahren 2009 und 2010 wie folgt dar:

Tabelle 3: Vorgesehene Budgetmittel und tatsächliche Inanspruchnahme

	vorgesehene Budgetmittel	tatsächliche Inanspruchnahme
	in Mio. EUR	
ERP–Jahresprogramm 2009	20 bis 50	13,85
ERP–Jahresprogramm 2010	50	65,81

Quellen: Ministerratsbeschlüsse und AWS

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Begründungen für die Erhöhung der Budgetrahmen in den Jahresprogrammen 2009 und 2010 um jeweils 30 Mio. EUR gegenüber den Vorgaben des Konjunkturbelebungspakets 2008 (dort waren 20 Mio. EUR jährlich vorgesehen) lagen nicht vor. Trotz dieser Erhöhung wurde der Budgetrahmen im Jahr 2010 um mehr als 30 % überschritten.

6.2 Der RH anerkannte, dass das von der ERP–Kreditkommission mit bis zu 2.000 Unternehmen angenommene Potenzial annähernd erreicht wurde. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass es entgegen § 10 ERP–Fonds–Gesetz seitens des ERP–Fonds keine nachvollziehbare, analytisch fundierte Bedarfserhebung gegeben hatte, und empfahl der AWS bzw. dem ERP–Fonds, künftig vor dem Start von Förderungsprogrammen eine Bedarfserhebung durchzuführen.

Weiters kritisierte der RH, dass für die Erhöhung der Kreditobergrenze inputorientierte Größen den Ausschlag gaben. Er bemängelte, dass der vorgesehene Budgetrahmen für 2010 mit 15,81 Mio. EUR – und damit mehr als 30 % der budgetierten Summe – deutlich überschritten wurde.

6.3 *Laut Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds sei eine Bedarfsabschätzung und Analyse durch Kontaktnahme mit den Treuhandbanken in ihrer Rolle als Vertriebspartner sowie auf Basis ihrer hausinternen Kenntnis des Adressatenkreises aus der langjährigen Tätigkeit in der Gründer– und KMU–Förderung erfolgt. Die vorliegenden Erfahrungen von AWS bzw. ERP–Fonds mit anderen Programmen – insbesondere dem auf Mikro– und Kleinunternehmen abstellenden Zuschussprogramm Unternehmensdynamik sowie dem auf kleine und mittlere Unternehmen abstellenden ERP–Kleinkreditprogramm – hätten sich für die Programmgestaltung bei gegebenen Problemlagen als ausreichend für die Anlaufphase 2009 erwiesen. Speziell aber wäre der Aufforderung der Bundesregierung zu folgen gewesen, ad hoc einen möglichst hohen Beitrag im Rahmen des Konjunkturbelebungspakets darzustellen. Limitierend für das volle Anlaufen hätte sich jedenfalls das von den Banken als zu gering angesehene Bearbeitungsentgelt erwiesen. Den Anforderungen des § 10 ERP–Fonds–Gesetzes sei jedoch ebenfalls entsprochen worden, die Forderung nach einer detaillierten Markterhebung sei nicht ableitbar. Als Anregung werde aber gerne aufgenommen, eine verbesserte schriftliche Dokumentation der vorhandenen Informationen und Erkenntnisse zu gewährleisten.*

6.4 Der RH verwies der AWS bzw. dem ERP–Fonds gegenüber auf den eindeutigen Wortlaut des § 10 Abs. 2 ERP–Fonds–Gesetz, wonach „im Jahresprogramm ... unter Bedachtnahme ... auf den vordringlichen Investitionsbedarf der österreichischen Wirtschaft, der nach seinen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu beurteilen ist, das ziffern-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mäßige Ausmaß der im kommenden Wirtschaftsjahr einzusetzenden Fondsmittel festzusetzen“ ist.

Weiters erachtete es der RH auch in Erfüllung der Anforderungen der Bundesregierung, einen möglichst hohen Beitrag im Rahmen des Konjunkturbelebungspakets darzustellen, als notwendig, den Bedarf zu erheben, entsprechend zu planen und abschließend zu evaluieren.

Ex–ante–Evaluierung

7.1 Das BMWFJ beauftragte die beiden Wirtschaftsforschungsinstitute WIFO und IHS im Juli 2009 mit Ex–ante–Evaluierungen der Konjunkturpakete des Bundes.[13] Den BIP–Effekt der Konjunkturpakete des Bundes bezifferte dabei das IHS mit 0,87 % des BIP und das WIFO mit 1,0 % des BIP. Für die Beschäftigung berechnete das IHS einen Anstieg der Beschäftigten aus den Konjunkturpaketen um 15.690, das WIFO kam auf eine Zunahme von 19.700 Beschäftigten.

7.2 Der RH erachtete die Ex–ante–Evaluierung der Konjunkturpakete als positiv, da die prognostizierten Angaben eine Basis für Zielvorgaben bilden können und damit eine Erfolgsmessung ermöglichen würden. Er kritisierte jedoch, dass die vorgelegten Prognosedaten nicht für die Konkretisierung der Zielvorgaben und die Erfolgsmessung genutzt wurden. Der RH empfahl dem BMWFJ, eine Ex–post–Evaluierung zu beauftragen, um die Wirkungen der Konjunkturpakete feststellen zu können und damit über fundierte Grundlagen für weitere konjunkturpolitische Maßnahmen zu verfügen. In diesem Rahmen sollte auch das ERP–Kleinkreditprogramm evaluiert werden. Weiters empfahl der RH dem BMWFJ, Indikatoren für den Erfolg der umzusetzenden Programme zu entwickeln und die Gestaltung von Evaluierungen mit der AWS bzw. dem ERP–Fonds zu präzisieren.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ habe das IHS den BIP–Effekt der Konjunkturpakete des Bundes, der Länder und der Steuerreform kumuliert für 2009 und 2010 mit 1,18 % berechnet. Für die Beschäftigung hätte dies ein Plus von 15.690 Beschäftigten aus den Maßnahmen des Bundes und von 21.300 Beschäftigten aus den Maßnahmen von Bund und Ländern bedeutet. Das WIFO sei etwas optimistischer gewesen und von BIP–Effekten der Maßnahmen des Bundes und der Länder von kumuliert 1,4 % ausgegangen. Die Beschäftigungseffekte der Maßnahmen des Bundes und der Länder würden auf 26.600 Beschäftigte geschätzt. Das WIFO hätte auch die Effekte der Konjunkturpro-*

[13] Das Konjunkturbelebungspaket aus dem Jahr 2008 wurde teilweise als Konjunkturpaket I bezeichnet. Das Konjunkturpaket II wurde im Dezember 2008 von der Bundesregierung beschlossen und bestand im Wesentlichen aus vorgezogenen Investitionen in Infrastrukturprojekte und einer regionalen Beschäftigungsinitiative.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gramme der wichtigsten Handelspartner berechnet. Diese hätten sich kumuliert mit 0,8 % auf das BIP ausgewirkt. Somit habe das WIFO eine Gesamtwirkung der EU–abgestimmten Konjunkturpakete in Österreich von 2,2 % des BIP erwartet. Damit hätte sich auch die hohe Bedeutung des europaweit koordinierten Vorgehens gezeigt.

In einer nachfolgenden Beauftragung des IHS sei insbesondere die Multiplikatorwirkung von staatlichen Maßnahmen auf Wachstum wissenschaftlich untermauert worden.

Die Gesamtevaluierung der vergangenen Krise sollte die Gesamteffekte der Konjunkturpakete abschätzen und sei daher auf künftige Krisen nicht umlegbar, weil wohl kaum dieselbe Kombination der Maßnahmen in derselben Höhe vorgesehen sein werde. Für künftige wirtschaftspolitische Maßnahmen würden daher spezifische Teilevaluierungen vielfach aussagekräftiger sein als eine einzige makroökonomische Gesamtevaluierung. Ob weitere Ex–post–Evaluierungen zweckmäßig seien, würden die Ergebnisse der Teilevaluierungen zeigen.

7.4 Der RH unterstützt die Überlegungen des BMWFJ, spezifische Teilevaluierungen durchzuführen, und empfiehlt, in diesem Rahmen auch das ERP–Kleinkreditprogramm entsprechend zu evaluieren.

Adaptierungen im Zeitablauf

Änderungen im Verfahren

8 Im Juni 2009 beschloss die ERP–Kreditkommission, dass eine Prüfung der wirtschaftlichen Lage durch den Prüfausschuss nicht mehr zwingend erforderlich war, wenn eine ausreichende Besicherung gegeben war. Dementsprechend war allen Anträgen zuzustimmen, die richtliniengemäß eingebracht wurden und über eine 100 %ige Bankhaftung bzw. eine 20 %ige Bankhaftung gekoppelt mit einer 80 %igen AWS–Haftung verfügten.

Förderungsfähigkeit von Lastkraftwagen

9 Zu Beginn des ERP–Kleinkreditprogramms waren die förderungsfähigen Projekte auf Modernisierungs– und Erweiterungsinvestitionen sowie den Aufbau neuer Dienstleistungen beschränkt. Mit einer Änderung der EU–rechtlichen Rahmenbedingungen war ab 2010 auch die Anschaffung von Lastkraftwagen durch ERP–Kleinkredite förderbar.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Erweiterung auf den Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft

10.1 (1) Das ERP–Jahresprogramm 2009 nahm ursprünglich Betriebe der Tourismus– und Freizeitwirtschaft vom ERP–Kleinkreditprogramm aus. Im März 2009 beschloss die ERP–Kreditkommission auf Ersuchen der Geschäftsführung die Erweiterung der ERP–Kleinkredite auf den Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft.[14] Den diesbezüglichen Nachtrag zum ERP–Jahresprogramm genehmigte der Ministerrat Anfang März 2009. Untersuchungen über Bedarf und Notwendigkeit lagen — wie auch beim ERP–Kleinkreditprogramm — nicht vor.

(2) Im März 2011 beschloss die genehmigende „Fachkommission Agrar und Tourismus“[15] im BMWFJ die Vereinfachung des Prüfverfahrens (siehe TZ 8) auch für die ERP–Kleinkredite im Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft.

(3) Alle Bundesländer außer Wien verfügten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über eigene Tourismusförderungen auf Zuschuss– oder Kreditbasis in dem durch das ERP–Kleinkreditprogramm abgedeckten Segment.

10.2 Der RH wies kritisch auf die Ausdehnung der ERP–Kleinkredite auf den Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft hin, weil sämtliche Bundesländer außer Wien eigene Tourismusförderungen vorsahen. Weiters bemängelte er, dass keine Untersuchungen hinsichtlich der Notwendigkeit und des finanziellen Bedarfs der Zielgruppe für ERP–Kleinkredite im Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft vorlagen.

Weiterführung des ERP–Kleinkreditprogramms

11.1 (1) Das Konjunkturbelebungspaket war für eine Dauer von zwei Jahren (2009 und 2010) vorgesehen. Wegen der im Jahr 2010 gestiegenen Anzahl der Förderungsfälle (von 551 im Jahr 2009 auf 1.169 im Jahr 2010, siehe TZ 12) und wegen der Über–Ausschöpfung der vorgesehenen Fördermittel im Jahr 2010 (50 Mio. EUR waren vorgesehen, rd. 66 Mio. EUR wurden in Anspruch genommen) beschloss der

[14] Neben Kleinkrediten vergab der Fonds auch Kredite durch das ERP–Tourismusprogramm. Treuhandbank war in der Regel die Österreichische Hotel– und Tourismusbank Ges.m.b.H.

[15] Kredite im Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft waren vor der Prüfung und Freigabe von der ERP–Fachkommission Agrar und Tourismus: Sektor Tourismuswirtschaft, im BMWFJ zu genehmigen. Die Kommission bestand aus sechs Mitgliedern und einem Vorsitzenden. Für die ERP–Kleinkredite im Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft wurde ein Unterausschuss aus zwei Personen gebildet, die die Beschlüsse vorwiegend im Umlauf fassten und bis Anfang 2011 rd. 235 Fälle genehmigten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ministerrat im ERP–Jahresprogramm 2011 die Fortführung des ERP–Kleinkreditprogramms in gleicher Höhe wie 2010 (50 Mio. EUR) und im ERP–Jahresprogramm 2012 die Weiterführung des ERP–Kleinkreditprogramms auch im Jahr 2012 (50 Mio. EUR).

(2) Die ERP–Treuhandbanken stellten als Ergebnis der regelmäßig stattfindenden Gesprächsrunden mit der AWS im April 2010 die Weiterführung des Kleinkreditprogramms aufgrund des geringen Förderungseffekts in Frage.

(3) Die im Jahr 2010 von der AWS durchgeführte Evaluierung des ERP–Kleinkreditprogramms wies auf eine abnehmende Wirkung des Programms (siehe TZ 21) und darauf hin, dass sich die Finanzierungssituation der geförderten Unternehmen aufgrund einer positiven Konjunkturentwicklung im Jahr 2010 verbessert hatte.

11.2 (1) Der RH bemängelte, dass weder das BMWFJ noch die AWS bzw. der ERP–Fonds bei der Entscheidung zur Weiterführung des ERP–Kleinkreditprogramms in den Jahresprogrammen 2011 und insbesondere 2012 auf die nachweislich verbesserte konjunkturelle Lage – im Vergleich zur wirtschaftlichen Ausgangslage im Jahr 2008 (siehe TZ 2) – reagiert hatten. Die von den ERP–Treuhandbanken festgehaltene und im Evaluierungsergebnis dokumentierte, geringe bzw. abnehmende Wirkung des ERP–Kleinkreditprogramms fand nicht Eingang in die Entscheidung.

Zudem hielt der RH kritisch fest, dass weder die Ausschöpfung der für ein Förderungsprogramm vorgesehenen Mittel noch die Erhöhung der Förderungsfälle im Jahr 2010 eine ausreichende Begründung für den Erfolg des ERP–Kleinkreditprogramms darstellten. Es bedürfte dazu vielmehr der Erreichung bereits im Vorfeld zur Messung der konjunkturstützenden Wirkung des Programms festgelegter Erfolgsziele (siehe TZ 5).

(2) Der RH beurteilte die Förderungsmaßnahmen im Rahmen von Konjunkturbelebungspaketen als befristete Unterstützungsleistungen, die zu evaluieren waren und nach Ablauf der Planperiode auslaufen sollten. Er empfahl daher der AWS bzw. dem ERP–Fonds, Konjunkturbelebungspakete künftig zu befristen und nach einer Evaluierung über eine weitere befristete Fortführung des Programms zu entscheiden.

11.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMWFJ sei im Einklang mit den EU–Beihilferechtsvorgaben die Mehrzahl der Programme Ende 2010 ausgelaufen. Auch alle Förderungsprogramme in der AWS bzw. dem ERP–Fonds seien befristet. Wenn sich jedoch, wie beim ERP–Kleinkreditprogramm,*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

noch während des Konjunkturbelebungspakets offensichtlich positive Wirkungen für Unternehmen zeigen würden, rechtfertige dies aus Sicht des BMWFJ die Übernahme in das Förderungsportfolio der AWS bzw. des ERP–Fonds.

(2) Die AWS bzw. der ERP–Fonds teilten mit, dass die Fortführung des Kleinkreditprogramms nicht unter dem Gesichtspunkt einer Verlängerung des Konjunkturbelebungspakets, sondern im Zuge der strategischen Ausrichtung des ERP–Fonds mittels der jährlich zu erstellenden Jahresprogramme und vor dem Hintergrund von positiven Erfahrungen über die Wirkung des Programms bei der Zielgruppe der Mikrounternehmen erfolgt sei. Das ERP–Kleinkreditprogramm biete jedenfalls eine sinnvolle Ergänzung im Gesamtportfolio von AWS bzw. ERP–Fonds für diese Zielgruppe und sei somit in ein strukturpolitisches Förderungsprogramm zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur von Projekten kleiner Unternehmen übergeleitet worden.

11.4 Der RH erwiderte dem BMWFJ und der AWS bzw. dem ERP–Fonds, dass für das ERP–Kleinkreditprogramm weder messbare Erfolgsziele festgelegt noch Wirkungen, die über das geförderte Unternehmen hinausgingen, evaluiert wurden. Die Begründung der Fortführung des Kleinkreditprogramms durch einzelne positive Erfahrungen aus der Zielgruppe der Mikrounternehmen blieb daher für den RH nicht nachvollziehbar. Auch die ERP–Treuhandbanken hatten als Ergebnis der regelmäßig stattfindenden Gesprächsrunden mit der AWS die Weiterführung des Kleinkreditprogramms aufgrund des geringen Förderungseffekts in Frage gestellt.

Gewährte Förderungen

Anzahl der Förderungen und Förderungsleistung

12.1 Die Anzahl aller Förderungsfälle und die Förderungsleistungen der AWS bzw. des ERP–Fonds stellten sich wie folgt dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 4: Förderungsfälle und Förderungsleistung

	2008	2009	2010
Förderungsfälle		Anzahl	
Zuschüsse	3.009	2.771	2.662
Haftungen, Garantien	681	946	974
ERP–Kredite insgesamt	257	812	1.464
davon ERP–Kleinkredite	–	*551*	*1.169*
davon mit AWS–Haftung	–	*107*	*154*
Beratung/Service	1.235	1.431	1.439
Summe	**5.182**	**5.960**	**6.539**
Förderungsleistungen		in Mio. EUR	
Zuschüsse	167	130	100
Haftungen, Garantien	370	296	212
ERP–Kredite insgesamt	451	556	502
davon ERP–Kleinkredite	–	*13,85*	*65,81*
davon mit AWS–Haftung	–	*2*	*7*
Summe	**988**	**982**	**814**

Quellen: Leistungsberichte der AWS 2008 bis 2010

2009 wurden ERP–Kleinkredite in Höhe von 13,85 Mio. EUR und 2010 in Höhe von 65,81 Mio. EUR vergeben. Die durchschnittliche Höhe eines ERP–Kleinkredits belief sich 2009 auf rd. 25.100 EUR und 2010 auf rd. 56.300 EUR.

12.2 Die Erhöhung der Kreditobergrenze (siehe TZ 6) führte in Kombination mit der Vereinfachung des Verfahrens (siehe TZ 8) und der EU–rechtlich möglich gewordenen Förderung der Anschaffung von Lastkraftwagen (siehe TZ 9) zu einer Verdoppelung der Förderungsfälle von 551 im Jahr 2009 auf 1.169 im Jahr 2010.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Förderungsgegenstand und Branchenverteilung

13.1 (1) Mehr als die Hälfte der 96 vom RH überprüften Förderungsfälle betraf Umbauten von Geschäftsräumlichkeiten, Erneuerungen (bspw. einer Heizungsanlage), qualitätsverbessernde Maßnahmen oder die Eröffnung einer neuen Filiale. Weitere rd. 20 % der Förderungsfälle betrafen die Anschaffung eines neuen Lastkraftwagens; bei den restlichen Förderungen ging es großteils um die Anschaffung von Maschinen. Förderbar waren sowohl Betriebsmittel als auch Investitionsmittel.

(2) Der RH stellte anhand der überprüften ERP–Kleinkredite fest, dass in rd. 16 % der Fälle die Eigentümer bzw. Geschäftsführer der Förderungswerber weiblich waren. Die AWS führte für den Zeitraum Februar bis Dezember 2009 eine Auswertung hinsichtlich der Eigentümerstruktur der Unternehmen durch, derzufolge rd. 31 % der Eigentümer bzw. Geschäftsführer der ERP–kreditnehmenden Unternehmen weiblich waren. Über einen maßgeblichen Einfluss und/oder eine Beteiligung von mindestens 50 % verfügten davon jedoch nur rd. 58 %.

Bei den Zielsetzungen des ERP–Kleinkreditprogramms wurden genderspezifische Aspekte generell nicht berücksichtigt.

(3) Die Verteilung der ERP–Kleinkredite in den Jahren 2009 und 2010 erstreckte sich auf alle Branchen. In den Jahren 2009 und 2010 entfielen

– auf den Dienstleistungssektor[16] rd. 63 %,

– auf Industrie und Gewerbe rd. 35 % und

– auf die Landwirtschaft rd. 2 %.

13.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Vorgaben der ERP–Jahresprogramme 2009 und 2010 insofern erfüllt waren, als die Zielgruppe des ERP–Kleinkreditprogramms Unternehmen aller Branchen waren.

(2) Der RH kritisierte, dass genderspezifische Aspekte bei der Zielformulierung des ERP–Kleinkreditprogramms nicht berücksichtigt wurden. Dies widersprach Art. 13 Abs. 3 B–VG, wonach Bund, Länder und Gemeinden bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben haben. Der RH empfahl der AWS bzw. dem ERP–Fonds, bei künftigen Förderungsprogrammen

[16] Die Branchengliederung nach ÖNACE enthält 18 Branchen, die auf drei Sektoren verteilt sind.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

auch ein Genderziel festzulegen und dabei Genderexperten einzubeziehen, um einen Beitrag zu einer zwischen Unternehmerinnen und Unternehmern ausgewogenen Verteilung der Ressourcen zu leisten.

13.3 *(1) Laut Mitteilung des BMWFJ würden die im neuen Haushaltsrecht eingeführten Budget– und Wirkungskontrollmechanismen hinsichtlich des Wirkungs– und Genderziels im Zusammenhang mit zukünftigen Wirtschaftsförderungsprogrammen voll umgesetzt. Das BMWFJ werde aber verstärkt auf die Wirkungsorientierung seiner Förderungen achten und in Zusammenarbeit mit den Förderungsstellen in seinem Zuständigkeitsbereich weiter konkrete, quantitativ messbare Wirkungsziele samt Wirkungsindikatoren erarbeiten.*

Im Rahmen der geplanten Evaluierungen (laut Evaluierungsplan im Mehrjahresprogramm) werde überprüft, ob die Förderungspraxis der AWS bzw. des ERP–Fonds gendergerecht sei und ob die Förderungen männer–/frauendominierten oder geschlechterspezifisch ausgewogenen Wirtschaftsbereichen zukommen würden. Nach diesen Evaluierungen werde über weitere Schritte befunden.

(2) Laut Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds sei bezüglich der Festlegung von Genderzielen generell festzuhalten, dass es sich bei den meisten Förderungen der AWS und des ERP–Fonds nicht um personenbezogene Förderungsmaßnahmen wie Ausbildungsbeihilfen etc. handle, sondern um Investitionsbeihilfen an Unternehmen. Hier würden auch international Beispiele dafür fehlen, welchen Beitrag Investitionsförderungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern leisten und wie derartige Ziele operationalisiert und deren Erreichung gemessen werden könnten. Zudem sei auf den erforderlichen Zielabgleich zwischen unterschiedlichen Wirkungszielen hinzuweisen.

13.4 Zur Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds verwies der RH darauf, dass im Rahmen der geplanten Evaluierungen durch das BMWFJ überprüft werde, ob die Förderungspraxis der AWS bzw. des ERP–Fonds gendergerecht sei und ob die Förderungen männer–/frauendominierten oder geschlechterspezifisch ausgewogenen Wirtschaftsbereichen zukommen würden. Damit wird ein wichtiger Beitrag zu einer ausgewogenen Verteilung der Ressourcen zwischen Unternehmerinnen und Unternehmern geleistet.

Zur aufgeworfenen Frage, welchen Beitrag Investitionsförderungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern leisten könnten, unterstrich der RH seine Empfehlung, zur Festlegung eines Genderziels Genderexperten beizuziehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Operative Förderungsvergabe

One–stop–Shop

14.1 (1) Im Bericht des RH Reihe Bund 2009/12 hatte der RH darauf hingewiesen, dass laut den Erläuterungen zum AWS–Gesetz u.a. auch die Schaffung eines bürgerfreundlichen und serviceorientierten Kundencenters bzw. One–stop–Shops vom Gesetzgeber vorgesehen war.[17]

(2) Im Jänner 2011 begann die AWS mit dem Aufbau eines Kundencenters. Das Projekt war Ende Februar 2011 abgeschlossen. Das Team umfasste elf Mitarbeiter aus drei Geschäftsfeldern – Technologie & Innovation, Garantien und Prämien sowie Kredite & Zuschüsse – und sollte eine umfassende Erstberatung gewährleisten. Die Teammitglieder erhielten eine Grundausbildung über alle Produkte der AWS bzw. des ERP–Fonds – und damit auch der ERP–Kleinkredite – und wurden laufend weitergebildet. Die Kundenbetreuung nach Antragstellung erfolgte nach wie vor durch die Fachbereiche in der AWS.

(3) Die nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der telefonischen Erstanfragen, die 2009 und 2010 zum ERP–Kleinkredit und zum Konjunkturbelebungspaket im Allgemeinen bei der AWS bzw. beim ERP–Fonds eingingen:

Tabelle 5: Telefonische Anfragen zum ERP–Kleinkreditprogramm und zum Konjunkturbelebungspaket

	Anzahl der Anfragen	
	2009	2010
ERP–Kleinkreditprogramm	3.449	2.945
Konjunkturbelebungspaket im Allgemeinen	756	3
Summe	**4.205**	**2.948**

Quelle: AWS

[17] Damit sollten Synergien genutzt, Doppelgleisigkeiten bei den bestehenden Förderungsinstrumenten abgebaut und den Förderungswerbern ein möglichst rascher und unbürokratischer Zugang zu der für sie in Frage kommenden optimalen Förderung ermöglicht werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Jahr 2009 wurden mehr als viermal so viele telefonische Anfragen zum ERP–Kleinkreditprogramm gestellt wie zum Konjunkturbelebungspaket im Allgemeinen. Im Jahr 2010 reduzierten sich die Anfragen zum ERP–Kleinkreditprogramm im Vergleich zum Jahr 2009 um rd. 15 %, die Anfragen zum Konjunkturbelebungspaket gingen gegen Null.

14.2 Nach Ansicht des RH belegten die Zahlen der Erstanfragen den Bedarf nach einer qualifizierten Erstberatung. Das Kundencenter war ein wichtiger Schritt zur Optimierung dieser Erstberatung – auch im Bereich ERP–Kleinkredite. Der RH empfahl der AWS, das neue System durch Kundenbefragungen zu evaluieren.

14.3 *Die AWS bzw. der ERP–Fonds teilten in ihrer Stellungnahme mit, dass sie im Jahr 2012 eine Kundenbefragung etabliert hätten, bei der Unternehmen, die eine Förderungszusage oder Ablehnung bekommen, auch einen Fragebogen erhalten würden, der den gesamten Prozess der Förderungsabwicklung und der Interaktionen zwischen AWS und Unternehmen beleuchten würde. Die Rücklaufquote liege bei sehr hohen 30 % und die Ergebnisse würden in laufende Verbesserungen der Beratungstätigkeit und der Abwicklungsprozesse einfließen.*

Förderungsintensität

15.1 (1) Im Rahmen des ERP–Kleinkreditprogramms wurden im Jahr 2010 1.169 (2009: 551) Unternehmen mit einem Förderbarwert von – laut Berechnungen der AWS – insgesamt rd. 2,22 Mio. EUR (2009: rd. 400.000 EUR) gefördert. Der durchschnittliche Förderbarwert betrug demnach im Jahr 2010 rd. 1.900 EUR (2009: rd. 721 EUR) pro Förderungsfall. Bei den vom RH überprüften 96 ERP–Kleinkrediten lag der durchschnittliche Förderbarwert der Jahre 2009 und 2010 bei 1.700 EUR – der niedrigste Förderbarwert bei 170 EUR – und entsprach damit in etwa dem von der AWS angegebenen Durchschnittswert.

(2) Die Förderungsintensität (= Förderbarwert/Projektvolumen) betrug im Jahr 2010 rd. 3 % und im Jahr 2009 rd. 2 %. Im Vergleich dazu hatten andere AWS–Programme, wie „Jungunternehmer, Haftungen“ oder „Mikrokredite für kleine Unternehmen“, eine Förderungsintensität von rd. 12 % bzw. rd. 8 %.

15.2 Der RH verwies darauf, dass das ERP–Kleinkreditprogramm – verglichen mit anderen Förderungsprogrammen im KMU–Bereich – eine niedrige Förderungsintensität aufwies. Er kritisierte, dass im Jahr 2010 allein die Fixabgeltung, welche die ERP–Treuhandbanken für die

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abwicklung je ERP–Kleinkredit erhielten (siehe TZ 4), mehr als die Hälfte des durchschnittlichen Förderbarwerts betrug. Im Jahr 2009 waren die Fixabgeltungen ab 1. Oktober 2009 sogar höher als der durchschnittliche Förderbarwert des Jahres 2009 von 721 EUR.

Der RH empfahl der AWS und dem ERP–Fonds, Förderungen bei einem derart ungünstigen Verhältnis von Förderbarwert zum Administrativaufwand bzw. im Fall der ERP–Kleinkredite zur Fixabgeltung an die ERP–Treuhandbanken aus Gründen der Effizienz nicht durchzuführen. In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf die Expertengruppe „Verwaltungsreform“[18], die in der Problemanalyse zur Reform des Förderungswesens festgehalten hatte, dass Bagatellförderungen (Förderungen mit sehr geringen Förderungssummen) aus verwaltungsökonomischen Gründen unzweckmäßig waren.[19]

15.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMWFJ wäre es wünschenswert, die Kosten für die Vergütung an die Treuhandbanken niedrig zu halten, und es werde dem RH zugestimmt, dass das Verhältnis von Abwicklungsentgelt zur Förderung (Barwert) jedenfalls so gestaltet sein sollte, dass der Förderungseffekt klar die Kosten übersteige. Aus wirtschaftspolitischer Sicht wäre es in erster Linie wesentlich, dass KMU Investitionen durchführen könnten und dafür ein entsprechendes Kreditangebot zur Verfügung stehe. Um dem Druck der Treuhandbanken nach höherer Abwicklungsabgeltung gegenzuhalten, habe das BMWFJ bereits 2008 gemeinsam mit der AWS alternative Kreditvergabemöglichkeiten, z.B. in Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB), exploriert und auch die Ausweitung der Möglichkeiten einer Direktkreditvergabe durch die AWS öffentlich diskutiert.*

(2) Die AWS bzw. der ERP–Fonds führten aus, dass den Treuhandbanken im ERP–Verfahren eine Abgeltung für ihre Leistungen im Zusammenhang mit der Abwicklung von ERP–Krediten zustehe. Im Gegenzug dürften die Banken vom Kreditnehmer keine Gebühren im Zusammenhang mit dem ERP–Kreditvertrag einheben. Die Abgeltung sei als Beitrag zu den Fixkosten zu verstehen, die bei den Banken in der Abwicklung entstünden. Eine Gegenüberstellung Förderbarwert/Administrationsaufwand sei daher nicht zulässig, da alternativ für einen kommerziellen Kredit diese Abwicklungskosten auch entstünden, aber

[18] Die im Regierungsprogramm 2008 vorgesehene Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Konsolidierungs– und Verwaltungsreformmaßnahmen wurde im Februar 2009 eingerichtet. Der RH bildet gemeinsam mit dem WIFO, dem IHS, dem Staatsschuldenausschuss und dem Zentrum für Verwaltungsforschung KDZ die Expertengruppe, die zu den von der Arbeitsgruppe vorgegebenen Arbeitspaketen Problemanalysen erstellt.

[19] siehe: http://www.rechnungshof.gv.at/aktuelles/ansicht/detail/effizientes–foerderungswesen.html

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

vom Kreditnehmer zu tragen seien. Der Förderbarwert im ERP–Kleinkreditprogramm sei nicht die zentrale Zielgröße. Das Programm ziele in seinen Wirkungen auf eine Mobilisierung von Liquidität für Kleinunternehmen und auf die Verbesserung der Finanzierungsstruktur ab. Die Verwaltungsaufwendungen seien daher nicht in Relation zum Förderbarwert, sondern in Relation zu den hauptsächlichen Förderungswirkungen zu betrachten.

Die anfänglich angesetzten 500 EUR an Fixabgeltung wären nachweislich zu niedrig gewesen. Im Vergleich dazu würden Kommerzbanken bei eigenen Krediten von den Kreditnehmern eine Bearbeitungsgebühr und Spesenabgeltungen verlangen, die sich üblicherweise in einer Höhe von 0,5 % bis 3 % der Kreditsumme bewegen würden. In mehreren Arbeitstreffen mit den Treuhandbanken (Bankenrunden) seien Verfahrensvereinfachungen erarbeitet worden. Auch die Entgeltfrage sei in diesem Konnex behandelt worden. Interne Kalkulationsgrundlagen seien bankenseitig nicht vorgelegt worden, eine Auslotung an den Marktgegebenheiten sei durch die Anpassung erfolgt. Der deutliche Anstieg der Anträge in weiterer Folge bestätige die Richtigkeit der Vorgangsweise.

15.4 Der RH entgegnete der AWS bzw. dem ERP–Fonds, dass ein effizientes Handeln der AWS bzw. des ERP–Fonds eine Gegenüberstellung von Input und Output erforderlich macht. Wenn der im Zusammenhang mit einem Förderungsfall entstehende Administrationsaufwand in der Größenordnung des Förderbarwerts liegt, ist eine solche effiziente Förderungsabwicklung grundsätzlich nicht mehr gewährleistet. In diesem Fall wäre daher sorgfältig zu überprüfen, ob andere Gründe dennoch für eine Förderung sprechen. Weiters wies der RH darauf hin, dass der deutliche Anstieg der Kreditanträge eher auf die Erhöhung der Kreditobergrenze von 30.000 EUR auf 100.000 EUR zu Beginn des Jahres 2010 als auf die höhere Fixabgeltung für die Banken ab Anfang Oktober 2009 zurückzuführen war.

Kreditrahmen

16.1 Die Nachfrage nach geringen Kreditvolumina insbesondere unter 20.000 EUR war niedrig. Die Gefahr des Mitnahmeeffekts war bei geringen Förderungshöhen größer, da in der Regel keine modernisierenden Investitionsvorhaben induziert, sondern lediglich Ersatzinvestitionen realisiert werden können.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im März 2009 verwies die AWS–Geschäftsführung auf ihr Ziel, die Untergrenze der Kleinkredite von 10.000 EUR auf 30.000 EUR anzuheben, um das Programm in Hinblick auf Rentabilität und Stückkosten abzusichern. Im November 2010 sprach sich die ERP–Kreditkommission jedoch für die Beibehaltung der Untergrenze für Kleinkredite bei 10.000 EUR aus.

Eine auf Anregung des RH von der AWS durchgeführte Kostenbetrachtung zeigte, dass die Einnahmen aus den vergebenen Krediten über die gesamte Laufzeit im Verhältnis zu den Ausgaben mit der Höhe des vergebenen Kreditbetrags stiegen. Ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben stellte sich erst ab einem Kreditbetrag zwischen 40.000 EUR und 50.000 EUR ein.

16.2 Vor dem Hintergrund der geringen Nachfrage nach Krediten unter 20.000 EUR, der Gefahr von Mitnahmeeffekten und des Aufwands in der Kreditabwicklung empfahl der RH der AWS bzw. dem ERP–Fonds, bei der Festlegung der Kredituntergrenze von ERP–Kleinkrediten die Kostendeckung zu berücksichtigen.

16.3 *Laut Mitteilung der AWS bzw. des ERP–Fonds hätten die AWS und ihre Auftraggeber während der letzten Jahre bei Zuschussprogrammen durch die Einführung von Projektmindergrößen auf eine Erhöhung der administrativen Effizienz hingewirkt, wenn entsprechende Möglichkeiten zur Senkung der Administrationskosten (z.B. durch Standardisierung und Vereinfachung von Prozessen) nicht ausreichten. Angesichts der Unterschiede zwischen Zuschuss– und Kreditinstrumenten hinsichtlich Finanzierungsfunktion liege beim ERP–Kleinkredit – selbst bei gleich hohen Barwerten mit einem Zuschuss – eine weitaus weniger prekäre Beurteilung des Kosten–Nutzen–Verhältnisses der Förderung vor.*

Die Anhebung der Untergrenze sei von der Geschäftsführung an die ERP–Kreditkommission herangetragen worden. Der Beschluss der Richtlinien mit einer Untergrenze von 10.000 EUR sei nach eingehender Diskussion in der ERP–Kreditkommission einstimmig erfolgt. Die Geschäftsführung des ERP–Fonds werde erneut die Anhebung der Untergrenze auf 20.000 EUR im Zuge der jährlichen Neubeschlussfassung der Richtlinien (2013) vorschlagen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bearbeitungsdauer

17.1 (1) Das Verfahren im Rahmen des ERP–Kleinkreditprogramms gliederte sich in jenen Teil, der bei den Treuhandbanken abgewickelt wurde, und jenen Teil, der beim ERP–Fonds bzw. in der AWS durchgeführt wurde.

Die AWS legte im Zuge der Einführung einer Balanced Scorecard Ende des Jahres 2010 für Produkte wie z.B. Kleinkredite für den 2. Verfahrensteil eine Gesamtdurchlaufzeit vom Eingang des Antrags bei der AWS bzw. beim ERP–Fonds bis zur Vertragserstellung („Time to Contract“) von 40 bis 60 Tagen fest.

(2) Bei den vom RH überprüften ERP–Kleinkrediten betrug die Dauer von der Antragstellung bis zur Ausstellung der Kreditzustimmungserklärung in den Jahren 2009 und 2010 durchschnittlich rd. 57 Tage. Allerdings stellten rd. 30 % der Antragsteller die vorgesehene Bankgarantie durchschnittlich 24 Tage nach der Antragstellung bei, wodurch sich die Bearbeitung verzögerte.

(3) Dem ERP–Fonds bzw. der AWS gelang es, durch die verfahrensvereinfachenden Maßnahmen (siehe TZ 8) die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bei den vom RH überprüften ERP–Kleinkrediten von rd. 69 Tagen im Jahr 2009 auf rd. 53 Tage im Jahr 2010 bzw. auf rd. 45 Tage ohne „Kreditfälle mit AWS–Haftung“ zu verkürzen.[20]

(4) Die Förderungsdokumentation beim ERP–Fonds bzw. bei der AWS enthielt weder die Anzahl der Unternehmen, die bei einer ERP–Treuhandbank einen Kreditantrag oder einen Antrag für eine AWS–Haftung gestellt hatten, noch war die Dauer von der Einreichung des ERP–Kleinkreditantrags bei einer ERP–Treuhandbank bis zum Eingang des Antrags beim ERP–Fonds bekannt.

17.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Bearbeitungsdauer in den vom RH überprüften Förderungsfällen des Jahres 2010 mit durchschnittlich 53 Tagen innerhalb des in der Balanced Scorecard der AWS festgelegten Rahmens für ERP–Kleinkredite (40 bis 60 Tage) lag. Er kritisierte allerdings, dass die Aussagekraft der Daten zur Bearbeitungsdauer infolge der Nachreichung der Bankgarantie eingeschränkt war. Er empfahl daher der AWS bzw. dem ERP–Fonds, in ihrer Förderungsdokumentation neben Eingangs– und Bewilligungsdatum auch das Einlangen der Bankgarantie zu erfassen, um zu nachvollziehbaren Aussagen bezüglich der Bearbeitungsdauer zu kommen.

[20] Eine AWS–Haftung erforderte ein gesondertes Prüfverfahren.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der RH stellte fest, dass die Abwicklung über ERP–Treuhandbanken aufgrund deren Vorselektion der Förderungsanträge durch Prüfung der Kreditwürdigkeit sowie durch die Übernahme einer Haftung durch die Banken eine Vereinfachung für die AWS bzw. den ERP–Fonds bewirkte. Nachteiliger Effekt dieser Konstruktion war jedoch, dass teilweise Informationen zur Förderungsabwicklung insgesamt verloren gingen. Dies erschwerte auch eine Beurteilung der Gesamtverfahrensdauer insbesondere aus der Sicht der Förderungsnehmer. Der RH empfahl der AWS bzw. dem ERP–Fonds, die ERP–Treuhandbanken anzuhalten, das Eingangsdatum eines ERP–Kreditantrags bzw. eines Antrags auf AWS–Haftung zu dokumentieren.

17.3 *Laut Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds sei das Eingangsdatum eines Ansuchens bei der Bank insofern irrelevant, als Kosten erst als förderbar anerkannt werden könnten, nachdem das Ansuchen bei der Förderungsstelle eingegangen sei. Die Banken hätten in ihrer Sorgfaltspflicht und Kundenorientierung ein hohes Eigeninteresse, die Projekte, die an sie herangetragen würden, so rasch wie möglich an die AWS weiterzuleiten, um einen möglichen Verlust an förderbaren Kosten zu vermeiden. Für den Kunden sei die Bearbeitungszeit der AWS bzw. des ERP–Fonds transparent, da unmittelbar nach Einlangen eines Antrags eine datierte Eingangsbestätigung an die Kunden ergehe. Bankenseitig verursachte Verzögerungen würden somit für die Kunden offenkundig.*

Bereits im Antragsformular werde vom Kreditinstitut eine Garantiepromesse eingefordert; ein Kreditantrag könne ohne Vorliegen dieser Promesse so wie bei Fehlen der anderen Unterlagen nicht zur Entscheidung vorgelegt werden. Die Erfassung der Anforderung sowie des Einlangens ausständiger Unterlagen erfolge mit der Termin– und Unterlagenverwaltung der Abwicklungssoftware AIS. Dabei werde seit Anfang 2012 im EDV–System der Antrag auf den Status „Warten auf Kundenrückmeldung“ gesetzt, was eine genaue Darstellung der AWS–Bearbeitungszeiten unter Berücksichtigung der vom Kunden verantworteten Verzögerung ermögliche.

17.4 Der RH entgegnete der AWS bzw. dem ERP–Fonds, dass durch die durchaus zweckmäßige Vorselektion der Kreditanträge durch die ERP–Treuhandbanken Vorarbeiten bzw. Vorzeiten bis zur Antragseinreichung jedenfalls nicht bzw. erst ab Weiterleitung an den ERP–Fonds in der Gesamtverfahrensdauer zeitlich wirksam wurden. Ebenso konnten auch keine Angaben zu allfälligen Ablehnungen in dieser Phase gemacht werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Mit der von der AWS bzw. dem ERP–Fonds seit dem Jahr 2012 eingesetzten Dokumentenverwaltung, in der Verzögerungen durch Kunden wie das Fehlen einer Bankgarantie zeitlich erfasst wurden, erachtete er seine diesbezügliche Empfehlung als umgesetzt.

Prüfung der wirtschaftlichen Lage

18.1 Der Prüfausschuss des ERP–Fonds sah bei acht der vom RH ausgewählten 96 Fälle die Wirtschaftlichkeit einer Kreditvergabe nicht gegeben. In sechs Fällen wiesen die Unternehmen innerhalb der letzten drei Jahre durchgehend negatives Eigenkapital auf, in drei Fällen war Handlungsbedarf gemäß Unternehmensreorganisationsgesetz (URG) gegeben.[21] Dennoch erfolgte in allen Fällen eine Kreditzustimmungserklärung. Ein Kreditrisiko für den ERP–Fonds bestand aufgrund der Besicherung nicht.

18.2 Der RH hielt fest, dass trotz der Verfahrensvereinfachung (Pauschalzustimmung für richtliniengemäße Anträge mit ausreichender Besicherung, siehe TZ 8) dem ERP–Fonds aufgrund der Besicherung durch die Banken kein Risiko erwachsen war. Er bezweifelte jedoch, dass durch die Unterstützung von Unternehmen mit schlechter Bonität, bei denen auch der ERP–Fonds die Wirtschaftlichkeit für eine Kreditvergabe als nicht gegeben ansah, die Programmförderungsziele oder die wirtschaftspolitischen Ziele der Konjunkturförderung erreicht werden konnten.

Der RH verwies dazu auf seine Feststellungen im Tätigkeitsbericht 2004 (Reihe Bund 2005/13) und wiederholte der AWS und dem ERP–Fonds gegenüber seine dortige Empfehlung, Förderungen nur an diejenigen Unternehmen zu vergeben, die u.a. über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zur Projektdurchführung verfügten.

18.3 *Laut Mitteilung der AWS bzw. des ERP–Fonds würden bei kleinen Personenunternehmen die vorgelegten Bilanzunterlagen oft kein vollständiges Bild der wirtschaftlichen Lage bieten. Die Bereitschaft der Bank, die Haftung für den Kredit zu übernehmen, sei ein für die schlanke Abwicklung eines einfachen Massenprodukts ausreichendes Indiz für die Kreditwürdigkeit und –fähigkeit des Kreditwerbers. In jenen Fällen, in denen die AWS eine Haftung zusage, erfolge diese Zusage auf Basis einer Detailprüfung und nur bei Vorliegen entsprechender Erfolgsaussichten. Darüber hinaus sei festzuhalten, dass keines der acht Unter-*

[21] Gemäß §§ 23 und 24 URG bestand Handlungsbedarf, wenn Eigenmittelquote und Schuldentilgungsdauer kumulativ schlechtere Werte aufwiesen als die geforderten 8 % für die Eigenmittelquote und 15 Jahre für die Schuldentilgungsdauer.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nehmen aus der vom RH gezogenen Stichprobe, bei denen der Prüfausschuss eine negative Stellungnahme zur wirtschaftlichen Situation abgegeben habe, bisher insolvent geworden sei.

18.4 Der RH erwiderte der AWS bzw. dem ERP–Fonds, dass – unbeschadet der bilanztechnischen Probleme und des besicherten Risikos – der Nichteintritt von Insolvenzen alleine noch nicht den Schluss zulässt, dass Programmförderungsziele oder die wirtschaftspolitischen Ziele dieser Förderungsmaßnahme auch erreicht wurden. Der RH blieb bei seiner Empfehlung, Förderungen nur an Unternehmen mit entsprechender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zu vergeben.

Mitnahmeeffekte

19.1 (1) Die Genehmigung von ERP–Kleinkrediten konnte richtliniengemäß nur erfolgen, wenn Anträge vor Beginn der Arbeiten am zu fördernden Projekt bei einer ERP–Treuhandbank gestellt wurden. Rechnungs– und Verwendungsnachweise waren nur anzuerkennen, wenn diese nach dem Genehmigungsdatum ausgestellt wurden. Damit sollten tatsächliche Investitionen ausgelöst und Mitnahmeeffekte in Form von Investitionen, die auch ohne die Förderung stattgefunden hätten, vermieden werden.[22]

(2) Lagen der Beginn der Arbeiten bzw. die Bestellung (z.B. des Lastkraftwagens) zwar vor der – aber in zeitlicher Nähe zur – Antragstellung, erkannte der ERP–Fonds in der Regel auch bereits Anfragen von Kreditwerbern als fristwahrend für die Abwicklung an. In zwei der vom RH überprüften 96 Fälle erfolgten Bestellungen rund zehn Tage bzw. rund drei Wochen vor der Antragstellung. In vier Fällen (alle vier aus dem Bereich Tourismus– und Freizeitwirtschaft) wurden Maßnahmen gefördert, die gesetzlich vorgeschrieben (z.B. für notwendige Umbauten im Sinne des Tabakgesetzes) und somit nicht durch das Förderungsprogramm ausgelöst waren.

19.2 Der RH kritisierte die Praxis, wonach Kreditanträge als fristwahrend anerkannt wurden, obwohl die Bestellung bereits erfolgt war bzw. in enger zeitlicher Nähe zur Antragstellung durchgeführt wurde. Dies begünstigte Mitnahmeeffekte, weil Projekte offenbar unabhängig von einer Zuerkennung eines ERP–Kleinkredits umgesetzt worden wären.

[22] Dies war u.a. EU–beihilfenrechtlich begründet (Verordnung der Kommission Nr. 1628/2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG–Vertrag auf regionale Investitionsbeihilfen der Mitgliedstaaten) und fand Eingang in zahlreiche Förderungsrichtlinien in Bund und Ländern.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl der AWS und dem ERP–Fonds, bei der Genehmigung von ERP–Kleinkrediten und bei der Anerkennung von Rechnungs– und Verwendungsnachweisen die Richtlinien einzuhalten.

19.3 *(1) Das BMWFJ teilte mit, dass den angeführten Einzelfällen seitens der AWS bzw. des ERP–Fonds nachgegangen werde, und führte ergänzend aus, dass die vorgesehene Antragstellung vor Projektbeginn im Einklang mit den Vorschriften des EU–Beihilfenrechts stünde.*

(2) Laut Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds seien in allen Fällen die entsprechenden Förderungsrichtlinien eingehalten worden. Laut Richtlinien sei nicht das Bestelldatum maßgeblich, sondern werde als Abgrenzung von „Kosten, die vor Antragstellung angefallen sind“ ausgegangen. Im Einzelnen würden diesbezüglich Rechnungen, Zahlungen sowie das Lieferdatum überprüft.

19.4 Der RH erwiderte dem BMWFJ und der AWS bzw. dem ERP–Fonds, dass er nicht die Genehmigung von Kreditanträgen vor Projektbeginn kritisiert hatte, sondern den Beginn der Arbeiten bzw. die Durchführung von Bestellungen für zu fördernde Projekte vor der Antragstellung. Damit stellte der RH auch klar, dass ein Bestellvorgang gewisse Vorleistungen am Projekt voraussetzte. Solche Vorkehrungen zielen auf die Vermeidung von Mitnahmeeffekten hin.

Der RH stimmte der AWS bzw. dem ERP–Fonds insoweit zu, als der ERP–Fonds im Rahmen der Abwicklungspraxis Teilrechnungen, die vor bzw. auf den für Rechnungen relevanten Anerkennungsstichtag (in der Regel der Tag der Antragstellung, teilweise auch der Tag eines fristwahrenden informellen Antrags) datiert waren, korrekterweise nicht anerkannte.

Nach seiner Ansicht widersprach jedoch die in zwei Fällen erfolgte Bestellung deutlich vor Antragstellung dem Sinn der zitierten Richtlinien bzw. wäre der angeführte „Anreizeffekt“ der Förderungsmaßnahme in diesen Fällen wohl zu hinterfragen. Dies galt auch für Maßnahmen, die ohnehin aufgrund gesetzlicher Vorschreibungen zu erfolgen hätten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wirkungskontrolle Methoden der Erfolgsmessung

20.1 (1) Die AWS verwendete zur Messung der Zielerreichung der unternehmensbezogenen Wirtschaftsförderung großteils Leistungsindikatoren. Die Leistungsdarstellung in den Leistungsberichten erfolgte durch

- die Anzahl der Förderungszusagen,
- die Höhe der Projektvolumina,
- die Förderungsleistung,
- die neu geschaffenen Arbeitsplätze und
- die gesicherten Arbeitsplätze.

Unterschiedliche strategische Ausrichtungen wurden dabei nicht berücksichtigt. Der Darstellung der Leistungsindikatoren ging keine konkrete Zielsetzung voraus, wie etwa das Erreichen einer bestimmten Förderungsleistung oder die Schaffung einer bestimmten Anzahl von Arbeitsplätzen (siehe TZ 5). Laut ERP–Fonds war ein Programm dann als erfolgreich zu werten, wenn die dafür vorgesehenen Mittel ausgeschöpft wurden.

(2) Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der gesicherten bzw. neu geschaffenen Arbeitsplätze in der AWS insgesamt und für das ERP–Kleinkreditprogramm (die Zahlen der gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätze beruhen auf Angaben der Förderungswerber).

Tabelle 6: Arbeitsplätze und Investitionsvolumina

Arbeitsplätze	gesichert	neu	Investitionen in Mrd. EUR
2008	96.611	12.608	10,36[1]
davon ERP–Kleinkreditprogramm	–	–	
2009	83.819	9.135	3,12
davon ERP–Kleinkreditprogramm	*3.260*	*351*	
2010	69.385	8.833	2,23
davon ERP–Kleinkreditprogramm	*10.658*	*842*	

[1] Die hohe Summe ergibt sich aufgrund von Minderheitsbeteiligungen bei Großprojekten (Kapitalgarantien).

Quellen: Leistungsberichte der AWS 2008 bis 2010

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Laut Leistungsberichten der AWS konnten durch die Förderungen der AWS in Österreich im Jahr 2010 Investitionen in der Größenordnung von 2,23 Mrd. EUR (im Jahr 2009: 3,12 Mrd. EUR) ausgelöst werden. Durch die Förderungszusagen und Investitionen seien im Jahr 2010 – nach den Angaben in den Leistungsberichten der AWS – rd. 70.000 Arbeitsplätze gesichert und knapp 9.000 neu geschaffen worden (2009: rd. 84.000 gesicherte und rd. 9.000 neu geschaffene Arbeitsplätze).

Rund drei Viertel der neuen Beschäftigungsmöglichkeiten entstanden laut Leistungsberichten der AWS bei Kleinunternehmen mit bis zu 50 Mitarbeitern.

20.2 (1) Der RH würdigte die Benennung von Gesamtwirkungen der Förderungen und anerkannte den Ansatz, die Förderungsleistung mit den geschaffenen/gesicherten Arbeitsplätzen zu verknüpfen. Der RH kritisierte jedoch das Fehlen konkretisierter Wirkungsziele im Leistungsbericht der AWS. Ohne diese können keine kohärenten Wirkungsindikatoren festgelegt und damit Erfolge von Förderungsprogrammen nicht beurteilt werden.

(2) Der RH hielt abermals (siehe TZ 11) kritisch fest, dass der Erfolg des ERP–Kleinkreditprogramms vorwiegend über den Grad der ausgeschöpften Fördermittel bewertet wurde. Die Verwendung von fast ausschließlich Leistungsindikatoren (Förderungszusagen, Gesamtprojektvolumina, Förderungsleistung) eignete sich zudem nur bedingt zur zielgerichteten Steuerung des Förderungsportfolios. Der RH gab zu bedenken, dass durch eine Erfolgsbeurteilung in dieser Form die mögliche Wirkung der Förderung nur eingeschränkt berücksichtigt wurde und wenig Anreiz bestand, die Fördermittel effizient und effektiv einzusetzen.

Der RH empfahl daher der AWS bzw. dem ERP–Fonds, auf eine wirkungsorientierte Steuerung der Förderungsprogramme umzusteigen und dazu Erfolgsziele in Form von Wirkungszielen und anhand von kohärenten Wirkungsindikatoren festzumachen.

20.3 *Laut Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds seien für die Kreditvergabe die Bestimmungen des ERP–Fonds–Gesetzes (§§ 10, 11 und 12) maßgeblich. Demnach seien in den jeweiligen Jahresprogrammen Zielsetzungen und Förderungsschwerpunkte entsprechend der Investitionsbedarfslage der österreichischen Wirtschaft und die Grundsätze über die Arten der Investitionsvorhaben festzulegen. Die Operationalisierung erfolge in speziellen Richtlinien. In Begutachtungsverfahren zu den einzelnen Förderungsanträgen werde nach einem festgelegten Kri-*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

terienkatalog überprüft, inwieweit den formulierten Zielen entsprochen werde (z.B. Kriterien für Innovation und Wachstum). Der bewusst breitflächig angelegte ERP–Kleinkredit habe entsprechend weniger strenge Selektionskriterien. Das ERP–Kleinkreditprogramm orientiere sich an den vorgegebenen Zielsetzungen des Konjunkturbelebungspakets und es gebe klare Auswahlkriterien in den Richtlinien bezüglich der gewünschten Auswirkungen: Aufbau/Erweiterung von Geschäftsfeldern, Modernisierung und Erweiterung durch entsprechende Investitionen.

Wirkungsorientierung werde bei der Erstellung von Programmen berücksichtigt, so dass bereits jetzt mit Einschränkungen von wirkungsorientierter Steuerung gesprochen werden könne. Die Ausschöpfung der programmgemäß geplanten Fördermittel bzw. eine höhere Ausnützung beim ERP–Kleinkredit – wie 2011 –, die durch eine Umschichtung noch freier Mittel aus anderen Programmschwerpunkten möglich geworden sei, sei als Indiz für die Wirksamkeit der Maßnahme zu sehen. Allerdings würden auch die AWS bzw. der ERP–Fonds dies nicht als ausreichend für die umfassende Beurteilung der Wirksamkeit betrachten. Auf Basis laufender Erfahrungen des Programmmanagements und der Ergebnisse von Evaluierungen würden bei den jährlichen Programmierungen Adjustierungen (z.B. Auswahlkriterien, Zinssätze, Laufzeit) vorgenommen. Diese Adjustierungen würden insbesondere mit dem Ziel der Erhöhung der Wirksamkeit der Maßnahme erfolgen.

20.4 Der RH anerkannte die beabsichtigte Festlegung, die Auswahlkriterien nach den Ergebnissen von Evaluierungen auszurichten, um eine Erhöhung der Wirksamkeit zu erzielen.

Er hielt fest, dass messbare Wirkungsziele sowie die Prüfung der Erreichung dieser Wirkungsziele wesentliche Bestandteile einer wirkungsorientierten Steuerung sind. Der RH konnte die erschwerte Wirkungsmessung durch externe Beeinflussungen und zeitliche Verzögerungen nachvollziehen, wies jedoch darauf hin, dass Förderungsprogramme ohne Wirkungsmessung weder eine etwaige Wirkung steuern noch Förderungswirkungsziele sicherstellen können. Der Ausschöpfungsgrad war nach Ansicht des RH jedenfalls kein Indiz für die Wirksamkeit, sondern ausschließlich für die Zugänglichkeit des Förderungsprogramms.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Evaluierung

21.1 (1) Die AWS führte regelmäßig Evaluierungen ihrer Programme sowie der Programme des ERP–Fonds durch. Die Evaluierung des ERP–Kleinkreditprogramms[23] im Jahr 2010 diente u.a. als Entscheidungsgrundlage für die Fortführung des Programms (siehe TZ 11). Die Ergebnisse der Evaluierung wurden im Vergleich zu anderen Programmen der AWS bzw. des ERP–Fonds dargestellt und bewertet. So waren etwa – laut Evaluierung – beim ERP–Kleinkreditprogramm im Vergleich zu den Programmen „ERP–KMU–Förderung“ und „Unternehmensdynamik–Zuschuss“ vor allem die Beschäftigungseffekte, aber auch die Modernisierungseffekte niedriger. Die Ursache lag laut Evaluierung in der geringeren Selektion der Förderungsnehmer und dem primären Ziel der Liquiditätssicherung. Die Wirkung des ERP–Kleinkreditprogramms auf das regionale Wirtschaftsumfeld der geförderten Unternehmen oder die Bedeutung des ERP–Kleinkreditprogramms für die KMU in Österreich waren nicht Teil der Evaluierung.

(2) Die Bereitstellung von ERP–Kleinkrediten hatte zwei Förderungsziele: die Projektrealisierung, indem nicht ausreichend besicherte Kredite für Investitionsprojekte in Kombination mit AWS–Haftungen ermöglicht werden sollten; und die Kostenreduktion, indem die Kosten besicherter Kreditfinanzierungen durch bessere Konditionen (tilgungsfreie Zeit, niedrigerer Zinssatz) gesenkt werden sollten.

21.2 Der RH beurteilte die Evaluierungstätigkeit der AWS als positiv. Die regelmäßige Durchführung von Evaluierungen zu einzelnen Programmen sollte weiterhin Grundlage für die Programmgestaltung in der AWS bzw. im ERP–Fonds bleiben (siehe TZ 6).

Der RH erachtete es weiters als positiv, dass bei der Evaluierung des ERP–Kleinkreditprogramms mit der Beurteilung der Wirkung auf das Investitionsprojekt und auf das Unternehmen (z.B. Finanzierungssituation, Unternehmensentwicklung) zwei Wirkungsaspekte berücksichtigt wurden. Für eine umfassende Wirkungsanalyse fehlte allerdings die Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des ERP–Kleinkreditprogramms. Der RH empfahl daher der AWS bzw. dem ERP–Fonds, diese bei zukünftigen Evaluierungen mit zu berücksichtigen.

[23] Die Evaluierung umfasste eine Auswahl von 97 Förderungsfällen, wovon 36 Fragebögen auswertbar waren. Die Evaluierung ergänzten 22 Interviews.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

21.3 *(1) Laut Mitteilung des BMWFJ sei im Mehrjahresprogramm der AWS die interne Evaluierung der Förderungen in einem Evaluierungsplan festgelegt. Diese Evaluierungen seien Bestandteil der Programmgestaltung. Das BMWFJ gab zu bedenken, dass die Darstellung aller Förderungen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang durch die geringen Förderungssummen schwierig sei. So hätten bspw. die Bruttoinvestitionen von Unternehmen bis neun Mitarbeiter im Jahr 2010 rd. 7 Mrd. EUR betragen, die von KMU insgesamt rd. 21,7 Mrd. EUR (Datenbasis sei die Leistungs– und Strukturstatistik 2010 der Statistik Austria). Die im Jahr 2010 durch das ERP–Kleinkreditprogramm ausgelösten Investitionen von rd. 69 Mio. EUR würden im Jahr 2010 somit rund ein Hundertstel (0,009857) der Bruttoinvestitionen von Kleinunternehmen – die im Fokus des ERP–Kleinkreditprogramms stünden – darstellen.*

(2) Die AWS bzw. der ERP–Fonds teilten in ihrer Stellungnahme mit, dass die AWS systematisch und regelmäßig Evaluierungen durchführe. Auf Grundlage der Festlegungen in Programmdokumenten erfolge auch eine Abstimmung mit dem jeweiligen Programmauftraggeber. Die AWS kenne aus diesen Evaluierungen die Wirkungen ihrer Instrumente und Programme insbesondere auf den Ebenen des Projekts und des Unternehmens sehr genau. Gerade die Einführung des ERP–Kleinkredits sei ein schönes Beispiel dafür, dass in einer extrem belasteten konjunkturellen Ausgangssituation mit einem gerade für Kleinunternehmen spürbaren Engpass in der Kreditvergabe durch die Banken ein Instrument zum Einsatz gebracht worden sei, das durch die gezielte Bereitstellung von Liquidität die Finanzierung von kleineren Projekten erleichtert oder sogar ermöglicht habe.

Die Integration der Betrachtung von gesamtwirtschaftlichen Wirkungen stoße sehr rasch an methodische Grenzen. Untersuchungen von Programmwirkungen auf Makroebene hätten sich bereits in der Vergangenheit in mehrfacher Hinsicht als wenig befriedigend und ungeeignet für Verbesserungen sowie für die Steuerung des Programmportfolios erwiesen. So könnten gängige Makromodelle zwar vielfach auch indirekte Effekte (z.B. bei Zulieferunternehmen der Geförderten) identifizieren, würden dafür allerdings zentrale Parameter der Funktionsweise eingesetzter Instrumente (z.B. Förderungsausschluss reiner Ersatzinvestitionsprojekte) vernachlässigen. Darüber hinaus würden die bei Makromodellen typischerweise getroffenen Vereinfachungen zum Wirkungsmodell von Förderungen sowie die mangelnde Verfügbarkeit der für robuste Berechnungen erforderlichen Daten eine adäquate Abbildung der in Förderungsprogrammen auf Mikroebene intendierten Wirkungen (z.B. Struktureffekte) verhindern.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

21.4 Der RH nahm die Ausführungen des BMWFJ und der AWS bzw. des ERP–Fonds zur Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Wirkung zur Kenntnis, verwies jedoch auf seine Feststellungen zu TZ 20, wonach Förderungsprogramme ohne Wirkungsmessung weder eine etwaige Wirkung steuern noch Förderungswirkungsziele sicherstellen können. Es wäre daher – insbesondere beim Einsatz öffentlicher Fördermittel – jedenfalls eine gesamtwirtschaftliche Wirkungskontrolle anzustreben.

22.1 Beim Evaluierungsergebnis zu den ERP–Kleinkrediten vom März 2011 wurde zwischen den Förderungsfällen des Jahres 2009 und jenen des Jahres 2010 unterschieden. Diese Unterscheidung war insofern bedeutend, als 2010 mit der Erhöhung des ERP–Kleinkredits auf bis zu 100.000 EUR und einer Anhebung des Verwaltungspauschales für die Treuhandbanken von 500 EUR auf 1.000 EUR der Zugang zum Förderungsprogramm wesentlich erleichtert und durch die Treuhandbanken forciert wurde (siehe TZ 4).

Zusammenfassend enthielt die Evaluierung beispielhaft folgende Ergebnisse:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 7: Schlussfolgerungen der Evaluierung des ERP–Kleinkreditprogramms 2009 und 2010	
Ergebnisse	**Erklärung**
Kundenzufriedenheit hoch	– der Aufwand wurde als gering eingestuft – insbesondere 2010 gute Bewertung der Abwicklung – Erwartungen an die Förderung wurden weitgehend erfüllt
Förderung bedeutend für günstige Finanzierung und weniger für die Realisierung von Projekten	– Beitrag zur Realisierung eines Investitionsprojekts gering (33,3 % im Jahr 2009 und 11,1 % im Jahr 2010) – Beitrag zur kostengünstigeren Finanzierung und zur besseren Finanzierungsstruktur hoch
Förderung bedeutend für schnellere Umsetzung	– Vorzieheffekte relativ hoch (vor allem 2009)
Kurzfristig geringe Effekte für das Unternehmen	– nur ein Drittel plant, Beschäftigungsstand nach dem geförderten Projekt auszuweiten
Langfristig ebenfalls geringe Effekte für das Unternehmen	– für weniger als die Hälfte folgt durch das geförderte Projekt ein substanzieller Beitrag zur Modernisierung des Betriebs – ein Beitrag zur Senkung der Fertigungskosten erfolgt kaum – die Erschließung neuer Kundengruppen kann (vor allem 2010) kaum erreicht werden
Projektwirkung im Vergleich zu anderen AWS/ERP–Programmen geringer	– aufgrund weniger strikter Auswahlkriterien – aufgrund des primären Ziels der Liquiditätssicherung – aufgrund der weniger dynamischen Zielgruppe – aufgrund des Förderungskonzepts (einfaches Verfahren mit leicht erfüllbaren Kriterien)

Quelle: RH

22.2 (1) Nach Ansicht des RH bewirkte die Erhöhung der ERP–Kleinkreditobergrenze auf bis zu 100.000 EUR und die Anhebung der Fixabgeltung für die Treuhandbanken im Jahr 2010 (siehe TZ 4), dass im Vergleich zum Jahr 2009 Förderungsfälle hinzukamen, bei denen allerdings die Förderungswirkung im Bezug auf die Realisierung des Investitionsprojekts abnahm. Im Jahr 2010 gaben nur mehr rd. 11 % der Förderungsnehmer an, dass das ERP–Kleinkreditprogramm ausschlaggebend für die Realisierung des Investitionsprojekts war. Dieser Wert lag im Jahr 2009 noch bei 33,3 %. Der RH wies kritisch darauf hin, dass diese Entwicklung auf eine Zunahme von Mitnahmeeffekten hindeutete.

(2) Im ERP–Kleinkreditprogramm hatte – laut Evaluierungsergebnis – der Förderungsaspekt der Kostensenkung bestehender Finanzierungsvorhaben einen höheren Stellenwert als der Zugang zu einer geförderten Kreditfinanzierung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Der RH würdigte die Verbesserung der Finanzierungssituation der geförderten Unternehmen und die eingetretenen Vorzieheffekte für die Projekte. Der RH empfahl der AWS bzw. dem ERP–Fonds, bei einer Gesamtbewertung der Wirksamkeit des ERP–Kleinkreditprogramms die hohen Mitnahmeeffekte (insbesondere im Jahr 2010) und die kurz– und langfristig geringe Wirksamkeit für Unternehmen ebenso zu berücksichtigen.

22.3 *Laut Stellungnahme der AWS bzw. des ERP–Fonds könne der Empfehlung des RH nicht gefolgt werden, da der Bericht des RH eine methodisch unzulässige Verkürzung der Frage der Mitnahmeeffekte und der Wirkungen des Programms vornehme, und zwar auf die Teilfrage, ob die Förderung zur Realisierbarkeit eines Projekts beigetragen habe. Im Text würden sich diesbezüglich Verweise auf AWS–interne Evaluierungsergebnisse finden, deren Interpretation bei näherer Betrachtung als zumindest stark verkürzt und unausgewogen erscheinen müsse. Zudem erscheine ein sorgsamerer Umgang mit dem Begriff der „Mitnahmeeffekte“ angebracht, die nur dann als hoch zu bezeichnen wären, wenn unter Vernachlässigung sonstiger Programmziele (insbesondere Liquiditätssicherung während konjunktureller Abschwungphasen und Beitrag zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur) lediglich auf die Realisierbarkeit (mit oder ohne Förderung) als Kriterium abgestellt würde. Hohe Mitnahmeeffekte wären bei als Zuschuss oder zinsgünstigem Kredit ausgestalteten Investitionsförderungen zu vermuten, wenn im Verhältnis zur Finanzierungsbasis des Projektbetreibers (approximierbar durch die Unternehmensgröße) relativ kleine Projekte gefördert würden. Entscheidend für das Auftreten von Mitnahmeeffekten sei also die relative Projektgröße.*

Für Kleinkreditförderungsfälle des ersten Halbjahres 2010 sei eine durchschnittliche Projektgröße von 57.929 EUR (Industrie) bzw. 30.123 EUR (Tourismus) bei einem durchschnittlichen Beschäftigtenstand von 9,3 bzw. 6,9 Mitarbeitern vorgelegen. Wie in anderen AWS–Programmen gelte auch für den ERP–Kleinkredit, dass geförderte Unternehmen wesentlich ambitioniertere Projekte umsetzen würden als durchschnittliche Unternehmen gleicher Branche und Beschäftigungsgrößenklasse, was sich bspw. mit Daten der Leistungs– und Strukturerhebung belegen lasse. Vor diesem Hintergrund erscheine es nicht angebracht, den Eindruck übertrieben hoher Mitnahmeeffekte im ERP–Kleinkreditprogramm zu erwecken. Abschließend sei festzuhalten, dass der ausgewiesene Förderbarwert den tatsächlichen Zinsvorteil für ein Kleinunternehmen nicht richtig widerspiegle, da dieses in der Praxis keinen Kredit mit Fixverzinsung zum Referenzzinssatz gemäß Beihilfenrecht inklusive eines 0,75 %igen Punkteaufschlags erhalten würde.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

22.4 Der RH entgegnete, dass er jene Evaluierungsergebnisse herangezogen hatte, die Aussagen über Mitnahmeeffekte enthielten. Nach diesen Ergebnissen wäre der überwiegende Teil der Projekte auch ohne Förderung realisiert worden, weshalb der Schluss auf hohe Mitnahmeeffekte naheliegend war. Eine Einschätzung über Mitnahmeeffekte auf Basis der Realisierbarkeit von Projekten war nach Ansicht des RH schlüssig, zumal andere Programmziele (insbesondere Liquiditätssicherung und Beitrag zur Verbesserung der Finanzierungsstruktur) lediglich auf eine Besserstellung des Geförderten gerichtet waren, was bei einer Förderung grundsätzlich vorauszusetzen war.

Konjunkturpakete in den Bundesländern Kärnten und Vorarlberg

Wirtschaftliche Ausgangslage 2008 bis 2010

23.1 (1) Die Veränderungen der wirtschaftlichen Ausgangslage in den Jahren 2008 bis 2010 stellten sich in Kärnten und in Vorarlberg wie folgt dar:

Tabelle 8: Wirtschaftskennzahlen Kärnten und Vorarlberg

	2008		2009		2010	
	Kärnten	Vorarlberg	Kärnten	Vorarlberg	Kärnten	Vorarlberg
	Veränderung zum Vorjahr in %					
unselbständig Erwerbstätige	1,04	0,25	– 2,23	– 1,26	0,25	1,34
Bruttowertschöpfung[1] (nominell)	2,43	4,00	– 4,94	– 3,46	n.v.	n.v.
Produktionsindex	– 3,51	2,06	– 8,28	– 7,83	12,00	4,84

[1] Alternativ zur nominellen Bruttowertschöpfung der Statistik Austria ließ sich aus der regionalen Wirtschaftsprognose des WIFO folgende reale Veränderung der Bruttowertschöpfung ablesen: Kärnten 2008: + 0,9, 2009: – 4,4, 2010: + 2,6, Vorarlberg 2008: + 3,5, 2009: – 5,0, 2010: + 2,7, Österreich (BIP): 2008: + 1,4, 2009: – 2,8, 2010: + 2,3.

Quellen: Statistik Austria, Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2011

Kärnten wies im Vergleich zu Vorarlberg bereits vor der Krise ein niedrigeres Wirtschaftswachstum auf. Der konjunkturelle Einbruch 2008/2009 traf beide Bundesländer stärker als Österreich insgesamt (2009: – 3,09 %). In Kärnten war zudem der wirtschaftliche Abschwung mit 2,23 % weniger unselbständig Erwerbstätigen deutlicher auf dem Arbeitsmarkt spürbar (in Österreich 1,44 % weniger). Nach starken Rückgängen 2009 zog die Produktion vor allem in Kärnten 2010 um 12 % wieder merkbar an, während die vergleichbaren Werte für Österreich (5,64 %) und Vorarlberg (4,84 %) deutlich zurücklagen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Mit rd. 19.000 Klein– und Kleinstunternehmen in Kärnten und rd. 13.500 in Vorarlberg bzw. einem Anteil an allen Unternehmen von rd. 97,3 % (Kärnten) und rd. 96,8 % (Vorarlberg) war die Unternehmenslandschaft in beiden Bundesländern klein strukturiert. In beiden Bundesländern kam der Sachgütererzeugung eine überdurchschnittliche Rolle zu, in Kärnten war zusätzlich noch die „Beherbergung und Gastronomie" von großer Bedeutung. Im Gegensatz dazu fanden sich in beiden Bundesländern weniger Unternehmen im Bereich Information und Kommunikation sowie in wirtschaftlichen Dienstleistungen.

23.2 Der RH wies darauf hin, dass in beiden überprüften Ländern der Anteil der Klein– und Kleinstunternehmen – und damit der potenziellen Kleinunternehmer–Förderungsnehmer – mit rd. 97 % hoch war.

Wirtschaftsförderung allgemein

24.1 (1) Laut den Landesrechnungsabschlüssen stellten sich die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung des Landes Kärnten und des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) für die Jahre 2008 bis 2010 folgendermaßen dar:

Tabelle 9: Wirtschaftsförderung des Landes Kärnten

	2008		2009		2010	
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in Mio. EUR	in EUR je EW	in Mio. EUR	in EUR je EW
Wirtschaftsförderung insgesamt (Haushaltsgruppe 7)	**120,20**	**214**	**129,64**	**231**	**105,44**	**188**
davon						
Förderung von Handel, Gewerbe und Industrie[1]	*57,98*	*103*	*55,75*	*100*	*44,40*	*79*
davon						
KWF[2]	*34,22*	*61*	*33,04*	*59*	*27,38*	*49*
weitere Förderungsausgaben des Landes Kärnten[3]	*23,76*	*42*	*22,71*	*49*	*17,02*	*30*

1 Wirtschaftsförderung im engeren Sinn

2 Ausgaben des Landes Kärnten für Personalkosten des KWF sowie für Zinsen und Tilgungen der vom KWF aufgenommenen Darlehen. Die Wirtschaftsförderung wird vom KWF ausbezahlt, der vom Land Kärnten ermächtigt ist, dafür Darlehen in einer vom Land Kärnten bestimmten Höhe aufzunehmen. Sie betrug 34,77 Mio. EUR (2008), 50,92 Mio. EUR (2009) und 53,45 Mio. EUR (2010).

3 z.B. Kärntner Unternehmerservice, Kärntner Arbeitnehmerförderungsgesetz, Pendler– und Mobilitätsförderung

Quellen: Rechnungsabschlüsse Land Kärnten 2008 bis 2010

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) In der nachfolgenden Tabelle sind die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung des Landes Vorarlberg für die Jahre 2008 bis 2010 laut Rechnungsabschluss dargestellt:

Tabelle 10: Wirtschaftsförderung des Landes Vorarlberg

	2008		2009		2010	
	in Mio. EUR	in EUR je EW	in Mio. EUR	in EUR je EW	in Mio. EUR	in EUR je EW
Wirtschaftsförderung insgesamt (Haushaltsgruppe 7)[1]	**58,69**	**160**	**63,30**	**173**	**64,97**	**177**
davon						
Förderung von Handel, Gewerbe und Industrie[2]	*16,02*	*44*	*17,58*	*48*	*18,54*	*51*
davon						
Abteilung VIa[3]	*15,48*	*42*	*17,11*	*47*	*18,11*	*49*
weitere Förderungsausgaben des Landes Vorarlberg[4]	*0,54*	*2*	*0,47*	*1*	*0,43*	*1*

1 inklusive der Förderungen für Land– und Forstwirtschaft, Energiewirtschaft und Fremdenverkehr

2 Wirtschaftsförderung im engeren Sinn

3 Förderung von Handel, Gewerbe und Industrie des Landes Vorarlberg, welche in der Abteilung VIa des Amtes der Landesregierung abgewickelt wurde. Die Abteilung VIa war darüber hinaus für weitere Wirtschaftsförderungen (Haushaltsgruppe 7) in der Höhe von 12,03 Mio. EUR (2008), 13,48 Mio. EUR (2009) und 14,56 Mio. EUR (2010) zuständig.

4 z.B. Auslandsstipendien

Quellen: Rechnungsabschlüsse Land Vorarlberg 2008 bis 2010

24.2 Die Landesrechnungsabschlüsse sahen für Wirtschaftsförderung im Land Kärnten jeweils höhere Beträge pro Einwohner vor als im Land Vorarlberg. In beiden Ländern lagen die Beträge im Jahr 2009 jeweils höher als im Jahr 2008, was auf einen Impuls zur Konjunkturbelebung hinwies.

Akteure der Wirtschaftsförderung

25 Die folgende Übersicht zeigt, welche Einrichtungen in den Ländern Kärnten und Vorarlberg mit wirtschaftsbezogenen Förderungen inklusive der Abwicklung der Konjunkturpakete befasst waren:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 11: Mit der Umsetzung von Wirtschaftsförderungen befasste Förderungseinrichtungen

Organisationen	Kärnten	Vorarlberg
Verwaltungsdienststellen des Landes	Kompetenzzentren:	Abteilungen:
	– Landesamtsdirektion – Finanzen, Wirtschaft und Wohnbau – Bildung, Generationen und Kultur – Wirtschaftsrecht und Infrastruktur	– Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten – Landwirtschaft – Wasserwirtschaft – etc.
Rechtsträger des Landes[1]	KWF	–
Förderungsstellen des Bundes[1]	AWS/ERP–Fonds	AWS/ERP–Fonds

[1] Nur jene Stellen, die mit der Umsetzung von Konjunkturpaketen befasst waren.

Quelle: RH

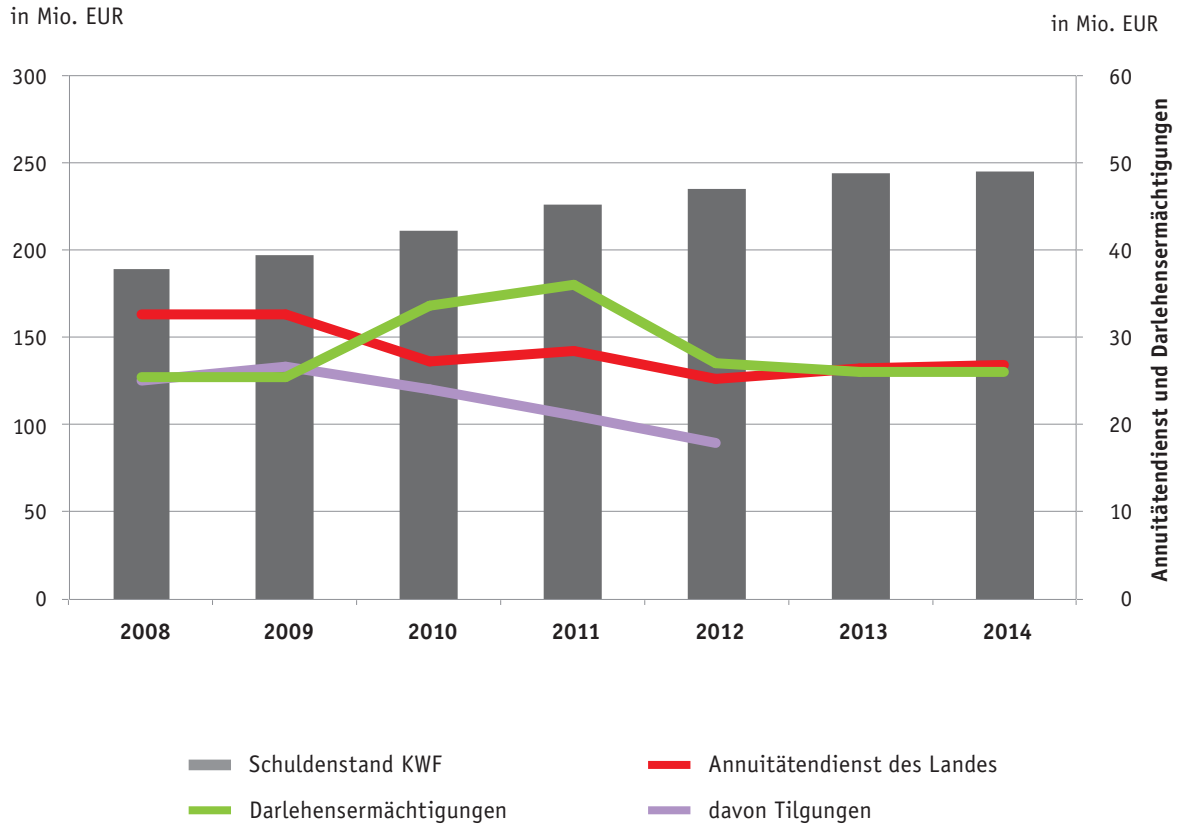
26.1 (1) In Kärnten wurde die landeseigene Wirtschaftsförderung vorwiegend über zwei Schienen, den KWF und die Kärntner Landesregierung, abgewickelt.

Zur Förderung der Wirtschaft in Kärnten wurde im April 1993 der KWF auf Basis des Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetzes (**K–WFG**) als Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet. Der KWF wickelte einen Großteil der Wirtschaftsförderung des Landes ab.

Gemäß § 36 K–WFG unterlag der KWF der Aufsicht des Landes Kärnten hinsichtlich der Einhaltung der Rechtsvorschriften sowie der Wahrung der Interessen des Landes. Der KWF nahm Darlehen auf und bestritt daraus die Wirtschaftsförderung. Die administrativen Kosten des KWF übernahm das Land Kärnten ebenso wie die Tilgung und Zinsleistungen der aufgenommenen Darlehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 3: Entwicklung von Schuldenstand und Darlehensermächtigungen des KWF sowie des Annuitätendienstes des Landes Kärnten, 2008 bis 2014



Quellen: KWF; Land Kärnten (Rechnungsabschlüsse 2008 bis 2010, Budgetprogramm 2010 bis 2014, 1. Änderung)

Der Schuldenstand des KWF stieg von 2008 bis 2010 von rd. 189 Mio. EUR auf rd. 211 Mio. EUR (+ 11,6 %). Bis zum Jahr 2014 ging das Land Kärnten von einem weiteren Anstieg auf rd. 245 Mio. EUR aus. Die Ursache der ansteigenden Verschuldung lag darin, dass die dem KWF gewährten Darlehensermächtigungen nahezu jedes Jahr höher als der Tilgungsanteil am Annuitätendienst des Landes waren.

(2) In Vorarlberg war der wesentliche Akteur im Bereich der Wirtschaftsförderung die Abteilung „VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten“ des Amtes der Vorarlberger Landesregierung. Die Abteilung wickelte mit einem Förderungsvolumen in Höhe von insgesamt rd. 33 Mio. EUR im Jahr 2010 (2009: rd. 31 Mio. EUR) einen Großteil der Wirtschaftsförderungen des Landes Vorarlberg ab. Die übrigen (nicht von der Abteilung „VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten“ abgewickelten) rd. 32 Mio. EUR für 2010 (2009: rd. 33 Mio. EUR) teil-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ten sich auf andere Abteilungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung auf, wie bspw. die Abteilungen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft (in den Bereichen land– und forstwirtschaftlicher Wegebau, Wasserbau, Jagd, Fischerei etc.).

Die Abteilung VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten wickelte

– wirtschaftspolitische Maßnahmen (bestehend aus Förderungsprogrammen und Einzelaktionen zur Stärkung, Förderung und Vermarktung von Unternehmen und Produkten),

– tourismuspolitische Maßnahmen (bestehend aus Förderungsschwerpunkten und Zuschüssen) und

– arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (bestehend aus Förderungsaktionen und Beschäftigungsprojekten) ab.

(3) In Kärnten fehlte ein Förderungsgesamtkonzept mit klar definierten Zielen. Eine Gesamtübersicht über alle Wirtschaftsförderungen – z.B. in Form eines Förderungsregisters oder einer Förderungsdatenbank – war weder in Kärnten noch in Vorarlberg vorhanden. Eine eigene Organisationseinheit mit der Funktion, die fördernden Einrichtungen und deren Förderungsaufgaben zu koordinieren, zu überwachen sowie Steuerungsinstrumente für eine Gesamtsteuerung der Wirtschaftsförderung der Landesverwaltung zu schaffen, bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder in Kärnten noch in Vorarlberg.

26.2 (1) Der RH kritisierte, dass in beiden Ländern keine Organisationseinheit übergreifend die gesamte Wirtschaftsförderung des Landes koordinierte und steuerte und ein Gesamtüberblick über alle Wirtschaftsförderungsmaßnahmen fehlte. Darin sah er die Gefahr von Doppelförderungen und Ineffizienzen.

Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Vorarlberg, die Wirtschaftsförderung mittels übergreifender Ziele über alle Abteilungen bzw. Organisationen, die mit Wirtschaftsförderung befasst sind, gesamthaft zu steuern. Damit sollte auch eine Überschneidung von Förderungszielen vermieden werden.

(2) Der RH beurteilte die Gründung des KWF als einen wesentlichen Schritt zur Konzentration der Wirtschaftsförderung in Kärnten. Allerdings wies der RH kritisch auf die steigende Verschuldung des KWF hin und gab zu bedenken, dass bei einem anhaltenden Verschuldungsanstieg eine nachhaltige Sicherung der Wirtschaftsförderung des Landes nicht gewährleistet ist.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

26.3 *(1) Laut Mitteilung des KWF seien im Kärntner Wirtschaftsförderungsgesetz die Ziele der Wirtschaftsförderung für Kärnten definiert. Bei der Erstellung von Richtlinien und Programmen – die unbedingte Voraussetzung für die Genehmigung einer Förderung seien – richte sich der KWF nach diesen Zielen. Weiters versuche der KWF, bei temporären Förderungsaktionen beispielsweise von Vertretern der Landesregierung eine Abstimmung zu erreichen, um Doppelförderungen zu vermeiden (bspw. Gewerbe–Investitions–Kredit).*

Auf der Homepage des KWF seien alle im Einsatz befindlichen KWF–Programme und KWF–Richtlinien für die Kunden ersichtlich. Aufgrund der Heterogenität der Projekte der Kunden sei der KWF bestrebt, vor Beginn des Vorhabens ein Beratungsgespräch zu führen, um den Kunden die optimale Förderung zu bieten. Die Koordination von in Frage kommenden Programmen, Instrumenten und Institutionen erfordere Informationen über das Projekt des Kunden und Erfahrung im Bereich der Förderungen. Eine automatisierte Datenbank, in der den Kunden auf Knopfdruck das zuständige Programm zugewiesen werde, funktioniere nicht. Die Projektmanager des KWF seien mit Wissen so ausgestattet, dass jeder einzelne eine Koordination und Steuerung für die individuellen Kundenansprüche vornehme. Eine eigene Organisationseinheit würde den Aufwand in der Beratung verdoppeln.

Weiters hielt der KWF fest, dass der Schulden– und Zinsendienst für den KWF vom Land Kärnten wahrgenommen werde. Die Schulden im KWF würden zu keiner Einschränkung der Förderungen führen. Insgesamt würde der Schuldenstand des KWF nicht mehr ansteigen (sofern die Laufzeit der Darlehen nicht verlängert werde), da die frühesten Darlehen sukzessive zurückgezahlt würden.

(2) Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg teile es die Ansicht des RH, dass durch die derzeitige organisationale Abwicklung der Wirtschaftsförderung die Gefahr von Doppelförderungen und Ineffizienzen bestehe, nicht. Im Gegenteil: eine eigene Organisationseinheit, die Förderungsmaßnahmen überwache und koordiniere, würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen und der gelebten Praxis und dem Bekenntnis des Landes Vorarlberg zu einer schlanken Verwaltungsstruktur widersprechen. Gerade dadurch, dass die Wirtschaftsförderungen nicht an eine Gesellschaft ausgegliedert, sondern bei einer Abteilung bzw. wenigen Mitarbeitern konzentriert seien, wäre eine Doppelförderung de facto ausgeschlossen. Damit sei auch eine gesamthafte Steuerung gewährleistet. Die Beurteilung der Frage einer effizienten Verwaltungsstruktur sei immer nur im Konnex mit der Größe eines Bundeslandes zu beurteilen und könne nicht verallgemeinert werden. Zudem werde darauf hingewiesen, dass der RH im Jahr 2006 im Prüf-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

bericht zur Überprüfung des Systems des Förderungswesens und ausgewählter Förderungsbereiche zu folgender Einschätzung gekommen sei: „Als sehr gut und demgemäß mit geringem Verbesserungspotenzial verbunden schätzte er die Förderungsabwicklung in den Bereichen Wirtschaft, Tourismus und nachhaltige Entwicklung ein".

Sämtliche Wirtschaftsförderungen seien auf der Homepage des Landes übersichtlich dargestellt. Das Wirtschaftsförderungsprogramm des Landes sei auch schriftlich in Form einer Broschüre verfügbar.

Derzeit würden die Arbeiten zur Einführung einer generischen Förderungsdatenbank laufen, in der alle Förderungen erfasst und nach verschiedenen Kriterien auswertbar seien, auch Gesamtdurchlaufzeiten, Betriebsgrößenklassen, Branchen etc. Bis dato seien Auswertungen in diesem Detaillierungsgrad nur bei der Kleingewerbeförderung möglich. Die Wirtschaftsabteilung sei in dieses Pilotprojekt eingebunden.

26.4 Zu den Stellungnahmen des KWF und der Vorarlberger Landesregierung präzisierte der RH, dass jede (Wirtschafts–)Förderung im Einklang mit der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie des jeweiligen Landes sein sollte. Die Sicherstellung einer Gesamtsteuerung umfasst demzufolge eine koordinierte Planung aller mit (Wirtschafts–)Förderung befassten Organisationen bzw. Abteilungen, um mögliche Zielkonflikte zu verhindern, sowie eine begleitende strategische Steuerung und Gesamtevaluierung. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, die Wirtschaftsförderung mittels übergreifender Ziele über alle Abteilungen bzw. Organisationen, die mit Wirtschaftsförderung befasst sind, gesamthaft zu steuern.

Zur Argumentation des KWF, wonach eine automatisierte Datenbank, in der den Kunden auf Knopfdruck das zuständige Programm zugewiesen würde, nicht funktioniere, stellte der RH klar, dass sich seine Feststellungen dazu auf eine Datenbank bezogen, die Transparenz über ausbezahlte Förderungen an Förderungsnehmer bieten soll. Das Erfordernis nach mehr Transparenz belegt die Stellungnahme des KWF selbst, wonach er versuche, bei temporären Förderungsaktionen beispielsweise von Vertretern der Landesregierung eine Abstimmung zu erreichen, um Doppelförderungen zu vermeiden.

Dem Land Vorarlberg erwiderte der RH, dass er weder die Abwicklung noch fehlende Informationen für Förderungsnehmer kritisierte. Vielmehr sollte ein Gesamtüberblick über die Wirtschaftsförderungen im weiteren Sinne die Verwendung der Förderungsgelder transparent machen. In Beantwortung der Anfrage des RH per E–Mail, wie viele Abteilungen mit Wirtschaftsförderungen (Haushaltsgruppe 7) befasst

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

seien, konnte die genaue Anzahl vom Amt der Vorarlberger Landesregierung nicht genannt werden. Darüber hinaus entgegnete der RH dem Land Vorarlberg, dass nicht nur eine Organisationseinheit für Wirtschaftsförderungen zuständig war, und verwies darauf, dass beispielsweise land– und wasserwirtschaftliche Förderungen von anderen Abteilungen abgewickelt wurden.

Zur Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung, wonach eine Doppelförderung de facto ausgeschlossen sei, wenn die Wirtschaftsförderung bei wenigen Mitarbeitern einer Abteilung konzentriert sei, gab der RH zu bedenken, dass im Rahmen der Förderungsabwicklung des Landes, bei der Förderungsanträge in getrennten Listen und von unterschiedlichen Sachbearbeitern geführt wurden, eine Doppelförderung nicht pauschal ausgeschlossen werden konnte. Er verwies auf die Vorteile einer zentralen Datenbank, die offenbar bereits im Aufbau ist.

Konjunkturpakete

Programme

27.1 (1) Neben den von der Bundesregierung gesetzten Maßnahmen zur Konjunkturbelebung beschlossen auch die Länder Kärnten und Vorarlberg Konjunkturpakete.

Die Kärntner Landesregierung beschloss am 16. Dezember 2008 ein Konjunkturbelebungspaket für die Jahre 2009 und 2010. Für die vom KWF umzusetzenden Programme waren insgesamt Mittel von 28,47 Mio. EUR vorgesehen. Die tatsächlich in Anspruch genommenen Mittel in Höhe von insgesamt 28,87 Mio. EUR stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 12: Programme und Mittel (Förderbarwerte) des KWF aus dem Konjunkturbelebungspaket 2009 bis 2010

Programm	2008	2009	2010
	Förderbarwerte		
	in Mio. EUR		
Konjunkturbonus	–	5,81	6,83
Tourismus Qualitätsoffensive	–	5,50	3,02
Investitionsbezogene Lohnkostenförderung	–	0,52	2,81
Förderung von Kleinstunternehmen	1,35[1]	0,91	3,47
Summe	**1,35**	**12,74**	**16,13**

[1] Angabe zum Vergleich, zählt nicht zum Konjunkturbelebungspaket.

Quelle: KWF

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Konjunkturbelebungspaket setzte über die neu eingeführten Programme „Konjunkturbonus“, „Tourismus Qualitätsoffensive“ und „Investitionsbezogene Lohnkostenförderung“ sowie das (schon bestehende) Programm „Förderung von Kleinstunternehmen“ zur Stützung der Wirtschaft im Jahr 2010 insgesamt 16,13 Mio. EUR (2009: 12,74 Mio. EUR) ein. Mit der Umsetzung der Maßnahmen des Konjunkturbelebungspakets war der KWF beauftragt.

Weiters waren im Konjunkturbelebungspaket vorgesehen:

– rd. 5 Mio. EUR für Einzelmaßnahmen zur Entwicklung des Gewerbewesens,

– rd. 21,7 Mio. EUR für touristische Sonderprojekte,

– rd. 10,8 Mio. EUR zur Stärkung der Kaufkraft,

– rd. 3 Mio. EUR zur Stärkung des Arbeitsmarktes.[24]

Mit der Umsetzung dieser Maßnahmen im Ausmaß von insgesamt rd. 40,5 Mio. EUR waren sowohl das Amt der Kärntner Landesregierung als auch der KWF befasst.

Die Maßnahmen des Konjunkturbelebungspakets 2009 bis 2010 liefen mit 1. Jänner 2011 aus. Das vor dem Konjunkturbelebungspaket bereits existierende Programm „Förderung von Kleinstunternehmen“ bestand weiterhin.

(2) Im Oktober 2008 konzipierte auch das Land Vorarlberg ein Konjunktur– und Entlastungspaket für das Jahr 2009. Teilweise waren Maßnahmen daraus bis auf Weiteres jährlich im Landeshaushalt vorgesehen. Maßnahmen des Konjunktur– und Entlastungspakets fanden sich in den Ausgabenpositionen des Voranschlags und wurden im Dezember 2008 in Höhe von 58 Mio. EUR beschlossen (mit Landtagsbeschluss über den Voranschlag des Landes Vorarlberg für das Jahr 2009; LGBl. Nr. 82/2008). Ein gesonderter Beschluss des Konjunktur– und Entlastungspakets erfolgte nicht. Das Konjunktur– und Entlastungspaket beinhaltete Maßnahmen zur Entlastung der privaten Haushalte (z.B. Unterlassung von Tariferhöhungen) und Maßnahmen

[24] laut Finanz– und Wirtschaftsreport des Landes Kärnten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zur Steigerung der Nachfrage (z.B. durch vorgezogene Investitionen in Infrastrukturprojekte).[25]

Die Abwicklung erfolgte vorwiegend über bestehende Förderungsprogramme, wie etwa die Förderung der Althaussanierung, die Wohnbauförderung für Eigenheime oder die Aktion zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur. Daneben entwickelte das Land Vorarlberg im Rahmen des Konjunktur– und Entlastungspakets aus der vormaligen „Bergregionenförderung“ das dem ERP–Kleinkreditprogramm von der Zielgruppe her ähnliche Programm „Kleingewerbeförderung“.

27.2 Der RH erachtete es als positiv, dass das Konjunkturbelebungspaket in Kärnten im Unterschied zum Konjunktur– und Entlastungspaket des Landes Vorarlberg als befristete Unterstützungsleistung mit einer Laufzeit von zwei Jahren angelegt war und mit Ende 2010 auslief.

Der RH wies auf die Unterschiede bei der Beschlussfassung und der Gestaltung von Konjunkturpaketen in beiden Ländern hin und empfahl dem Land Vorarlberg, zukünftig vergleichbare Förderungsmaßnahmen als inhaltlich abgegrenzte und zeitlich begrenzte Pakete genau zu definieren und verbindlich zu beschließen.

27.3 *(1) Laut Mitteilung des KWF könne die angeführte Höhe der Förderungen nicht nachvollzogen werden. Im KWF seien für das gesamte Konjunkturpaket (Kleinstunternehmen, Tourismus Qualitätsoffensive, Investitionsbezogene Lohnkostenförderung, Konjunkturbonus) in Summe Förderungen in Höhe von 28,4 Mio. EUR genehmigt worden (siehe Jahresbericht 2010).*

(2) Das Land Vorarlberg teilte mit, dass jede Förderungsmaßnahme zeitlich begrenzt sei, so auch die Kleingewerbeförderung, die mit 31. Dezember 2013 befristet sei.

27.4 Der RH erwiderte dem KWF, dass es sich bei den von ihm dargestellten Zahlen um Istwerte handelte. Er wählte diese Vorgangsweise, weil die Planzahlen keine Aufschlüsselung für die Jahre 2009 und 2010 ermöglichten.

Dem Land Vorarlberg erwiderte der RH, dass seine Kritik auf das Konjunktur– und Entlastungspaket 2009 bezogen war. Mangels eines gesonderten Beschlusses waren für diese Förderungsmaßnahmen – neben

[25] Für die Umsetzung waren die entsprechenden Fachabteilungen des Amtes der Vorarlberger Landesregierung zuständig. Ein Großteil der Maßnahmen z.B. aus den Bereichen Wohnbau und Infrastruktur war außerhalb der Wirtschaftsförderungen und somit der Abteilung VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten angesiedelt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der dem Landesbudget inhärenten Einjährigkeit – keine zeitlichen Befristungen vorgesehen.

Programmziele

28.1 (1) Ziele des Kärntner Konjunkturbelebungspakets waren die Bekämpfung der Wirtschaftskrise sowie die Ankurbelung der Konjunktur.

Die Zielsetzung des dem ERP–Kleinkreditprogramm von der Zielgruppe her ähnlichen Programms „Förderung von Kleinstunternehmen“ war – wie die anderen Programme des Konjunkturbelebungspakets – eingebettet in die allgemeinen Zielsetzungen des Landes und des KWF:[26] die Wirtschaft in Kärnten zu fördern oder eine wachstumsfördernde, beschäftigungschaffende, beschäftigungsichernde sowie ökologisch verträgliche Wirtschaftsentwicklung zu sichern.

Als strategische Zielsetzung des Programms „Förderung von Kleinstunternehmen“ definierten die Richtlinien

- die Stärkung und Festigung des Wachstumspotenzials bestehender und neu gegründeter Kleinstunternehmen aller Branchen,
- die Unterstützung der Modernisierung und Wettbewerbsfähigkeit sowie
- die Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung.

Weder das Kärntner Konjunkturbelebungspaket noch das Programm „Förderung von Kleinstunternehmen“ enthielten spezifische, quantitativ messbare Wirkungsziele. Es fehlten auch die entsprechenden Wirkungsindikatoren. Die Zahl der gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätze wurde zwar für alle Förderungsprogramme in Kärnten insgesamt erhoben, es gab jedoch kein diesbezügliches Wirkungsziel, wie z.B. eine definierte Steigerung der Arbeitsplätze.

(2) Im Konjunktur– und Entlastungspaket des Landes Vorarlberg 2009 fand sich einleitend die allgemeine Zielsetzung, einen raschen Wachstumsimpuls zu setzen. Vereinzelt waren den Maßnahmenbündeln spezifische strategische Ziele zugeordnet, so etwa dem Programm „Kleingewerbeförderung“, das die Wettbewerbsfähigkeit der zahlreichen Kleinbetriebe fördern und den Ressourceneinsatz verringern bzw. schädliche Investitionen vermeiden sollte.

[26] § 3 K–WFG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ausreichend konkretisierte Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren fehlten sowohl im Konjunktur– und Entlastungspaket als auch im Programm „Kleingewerbeförderung“.

(3) Weder die Programme des Kärntner Konjunkturbelebungspakets noch die des Vorarlberger Konjunktur– und Entlastungspakets enthielten genderspezifische Ziele. Gemäß Art. 13 Abs. 3 B–VG haben Bund, Länder und Gemeinden bei der Haushaltsführung die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern anzustreben.

28.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die strategischen Ziele der Konjunkturpakete samt ihren Programmen eine Mischung aus wachstums–, wettbewerbs– und qualitätspolitischen Zielsetzungen darstellten und wenig konkret waren. Weiters bemängelte er, dass in den Programmen beider Länder konkretisierte Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren fehlten. Dadurch waren ein zielgerichteter Mitteleinsatz und die Erfolgsmessung erschwert.

Der RH empfahl den überprüften Ländern Kärnten und Vorarlberg, bei zukünftigen Wirtschaftsförderungsprogrammen quantitativ messbare Wirkungsziele zu formulieren und entsprechende Wirkungsindikatoren zu entwickeln. Weiters empfahl der RH die Berücksichtigung von Genderaspekten bei der Festlegung der Wirkungsziele und –indikatoren.

28.3 *(1) Laut Stellungnahme des KWF begleite die Diskussion um die Messung der Zielindikatoren die Wirtschaftsförderung auf allen Ebenen (EU, Bund und Land) und bei allen Programmen (unabhängig von der Dauer des Einsatzes). Vereinfacht ausgedrückt, bestehe die Problematik beim Einsatz von Indikatoren darin, dass es keine Standardindikatoren gebe, die Kausalität zwischen Einsatz der Förderung und Indikatoren schwer messbar sei und die Überprüfung einen hohen Verwaltungsaufwand darstellen würde.*

Was das Konjunkturpaket betreffe, sei es zudem zu früh, Aussagen über die Wirksamkeit zu treffen.

Mit qualitativen Evaluierungsansätzen (Anzahl der Förderungsfälle, Höhe der Investitionskosten und förderbaren Kosten, gesicherte und neu geschaffene Arbeitsplätze) bei Programmen werde versucht, eine Wirksamkeit von Maßnahmen relativ rasch nachzuvollziehen.

(2) Laut Mitteilung des Landes Vorarlberg stelle der RH zutreffend fest, dass der Kleingewerbeförderung Ziele zugeordnet worden seien. Vorarlberg bekenne sich zur Mischung aus wachstums–, wettbewerbs– und qualitätspolitischen Zielsetzungen. Die Forcierung des Wachstums, die

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Verbesserung der Qualität seien die Erfolgsfaktoren, die zu den hohen Wirtschaftswachstumsraten (deutlich über dem Österreich–Durchschnitt) der Jahre 2010 und 2011 beigetragen hätten.

Tatsache sei, dass in einer global vernetzten Wirtschaft diese auch stark von exogenen Faktoren beeinflusst bzw. bestimmt würde. Die Definition von konkreten Wirkungszielen sei zu hinterfragen, wenn diese nicht oder nur schwer beeinflusst werden könnten. Dies gelte auch für die Aussagekraft von Wirkungsindikatoren. Bei der globalen und damit auch regionalen wirtschaftlichen Entwicklung in den Jahren 2008 und 2009 sei der Bedarf eines Konjunkturpakets außer Streit gestanden.

28.4 Der RH betonte gegenüber dem KWF und dem Land Vorarlberg, dass – bei aller Problematik einer Wirkungsmessung – erst die nachgewiesene Wirkung einer Förderung eine Bewertung der Förderung zulässt. Daher gilt es, den für eine Förderung verwendeten öffentlichen Mitteln auch entsprechende (quantitativ) gemessene Wirkungsnachweise gegenüberzustellen. Er blieb bei seiner Empfehlung, bei zukünftigen Wirtschaftsförderungsprogrammen quantitativ messbare Wirkungsziele festzulegen und entsprechende Wirkungsindikatoren zu entwickeln.

Bedarfserhebung

29.1 (1) Der KWF erstellte nach dem Beschluss des Konjunkturbelebungsgesetzes des Bundes im Oktober 2008 eine Ex–ante–Evaluierung zum Konjunkturbelebungspaket des Landes Kärnten. Die Evaluierung stellte die Ausgangssituation Kärntens dar und gab Empfehlungen für eine konjunkturbelebende Wirtschaftsförderung. Diese umfassten Vorschläge zu Förderungsschwerpunkten für den aktuellen Bedarf in der Krise unter Berücksichtigung der langfristigen, strategischen Zielsetzungen der Kärntner Wirtschaftspolitik.

(2) Das Land Vorarlberg führte keine Bedarfserhebungen der im Konjunktur– und Entlastungspaket implementierten Förderungen durch.

29.2 Der RH hielt Bedarfserhebungen vor Start eines Förderungsprogramms als unabdingbare Voraussetzung für die Konkretisierung von Wirkungszielen und eine bedarfsgerechte Gestaltung der Förderungen. Der RH hielt daher fest, dass im Vorfeld des Kärntner Konjunkturbelebungspakets Ansätze einer Analyse der wirtschaftlichen Lage Kärntens vorlagen, und empfahl dem KWF, diese inhaltlich zu vertiefen, um dadurch einen Förderungsbedarf konkreter ableiten zu können.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH kritisierte, dass in Vorarlberg keine Untersuchungen des konkreten Bedarfs für das Konjunktur– und Entlastungspaket stattgefunden hatten, und empfahl dem Land Vorarlberg, künftig im Vorfeld von Förderungs–Programmplanungen Bedarfserhebungen durchzuführen.

29.3 *(1) Laut Stellungnahme des KWF werde im Rahmen des wirtschaftspolitischen Berichts– und Informationssystem (WIBIS) versucht, eine Einschätzung der wirtschaftlichen Lage der Region mittels Indikatoren und deren Interpretation von Experten zu treffen. Im Rahmen der Konzipierung des Konjunkturpakets 2009 bis 2010 habe das Joanneum Research eine deskriptive Studie erstellt, um die Möglichkeiten und Grenzen einer regionalen Wirtschaftspolitik aufzuzeigen. Die wirtschaftliche Lage sei sodann analysiert und die damals als wichtig und effektiv erachteten Maßnahmen seien durch den KWF gesetzt worden.*

(2) Das Land Vorarlberg hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Auswahl und der Einsatz von Förderungsinstrumenten ausschließlich aufgrund eines Bedarfs erfolgten. Allerdings sei dazu in der Regel keine Bedarfserhebung notwendig, weil sich der Bedarf aus der wirtschaftlichen Situation ergebe. Die Länder seien „nahe an den Unternehmen". Dies sei auch der Vorteil der Länder gegenüber dem Bund.

29.4 Der RH erwiderte dem Land Vorarlberg, dass weder die wirtschaftliche Situation des Landes Vorarlberg im Jahr 2008 noch der konkrete quantitative und qualitative Bedarf für eine Wirtschaftsförderung nachvollziehbar dargestellt wurden. Der RH bekräftigte seine Empfehlung, da eine systematische Bedarfserhebung im Vorfeld die Wirksamkeit von Förderungen erhöht.

Operative Aspekte der Förderungsvergabe

Förderungsleistungen

30.1 (1) Die Förderungen des KWF erfolgten gemäß § 6 K–WFG insbesondere durch Zuschüsse. Die Förderungen stellten sich inklusive der im Rahmen des Konjunkturbelebungspakets 2009 bis 2010 vergebenen Mittel wie folgt dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 13: Übersicht über vom KWF vergebene Zuschüsse und Darlehen			
	2008	2009	2010
	Anzahl der Förderungsfälle		
Zuschüsse	843	1.532	2.296
Darlehen	10	17	16
EU–Zuschüsse	24	14	15
Summe	**877**	**1.563**	**2.327**
	Förderbarwert in Mio. EUR		
Zuschüsse	25,44	41,08	44,76
Darlehen	0,25	1,41	2,98
EU–Zuschüsse	8,07	7,02	5,22
Summe	**33,76**	**49,51**	**52,96**
	Förderungsleistung in Mio. EUR		
Summe	**34,77**	**50,92**	**53,45**

Quelle: KWF

Eine Übersicht über die zusätzlich vom Land Kärnten im Rahmen von konjunkturpolitischen Maßnahmen vergebenen Förderungen lag nicht vor.

(2) In Vorarlberg fehlte eine Gesamtübersicht über die Leistungen des Landes im Bereich des Konjunkturbelebungspakets.

30.2 Der RH kritisierte das Fehlen einer gesamthaften Darstellung aller nicht vom KWF abgewickelten konjunkturpolitischen Förderungsleistungen des Landes Kärnten und die fehlende Gesamtübersicht über die Leistungen der Wirtschaftsförderungen des Landes Vorarlberg im Rahmen des Konjunkturbelebungspakets. Er empfahl beiden Ländern, die Förderungsleistungen lückenlos zu erfassen und darzustellen, um die Transparenz über die öffentliche Mittelverwendung zu erhöhen.

31 (1) Neben der landeseigenen Förderung für Kleinunternehmen vergab in beiden überprüften Ländern auch die AWS Förderungen an Kleinunternehmen.

(2) Die Förderungen der AWS für Kärntner Unternehmen stellten sich folgendermaßen dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 14: Förderungsleistungen und Förderbarwerte der AWS für Kärntner Unternehmen

Förderungsleistung AWS	2008	2009	2010
	in Mio. EUR[1]		
Garantien	9,58	57,39	11,50
Zuschüsse	7,35	10,57	4,33
Kredite	22,80	62,46	40,83
Kapitalgarantien, anlegerbezogen	10,00	–	–
Summe	**49,73**	**130,43**	**56,66**
Förderbarwerte AWS			
Garantien	0,70	0,83	0,97
Zuschüsse	7,33	10,57	4,33
Kredite	2,82	4,65	2,07
Summe	**10,84**	**16,06**	**7,37**
Förderbarwerte KWF (im Vergleich)	33,76	49,51	52,96
Förderbarwerte AWS und KWF insgesamt	44,60	65,57	60,33

[1] Rundungsdifferenzen können auftreten.

Quellen: AWS; Berechnungen RH

Die Förderungsleistungen der AWS stiegen von 2008 auf 2009 zwar um rd. 162 % an, die Förderbarwerte stiegen in diesem Zeitraum jedoch nur um rd. 48 %. Dies war auf den Anstieg der Kredite und der Garantien zurückzuführen. Der Rückgang insbesondere bei der Zuschussförderung durch die AWS im Jahr 2010 war laut AWS auf die gedämpfte Investitionsneigung der österreichischen Unternehmen zurückzuführen. Addiert man die Förderbarwerte, die die Förderungswerber im Rahmen der Förderungsprogramme des KWF und jener der AWS auslösten, so zeigte sich, dass es von 2008 auf 2009 zu einer Erhöhung um rd. 47 % und von 2009 auf 2010 zu einem Rückgang um rd. 8 % gekommen war: Sowohl die AWS als auch der KWF hatten im Jahr 2009 auf die im September 2008 akut gewordene Finanzkrise mit einer deutlichen Erhöhung der Förderungsleistungen reagiert.

Im Rahmen des ERP–Kleinkreditprogramms vergab der ERP–Fonds an Kärntner Unternehmen in den Jahren 2009 und 2010 acht (von insgesamt 551) bzw. 41 (von insgesamt 1.169) Kredite in Höhe von insgesamt 200.000 EUR bzw. 2,9 Mio. EUR; das waren 1,5 % (2009) bzw. 3,5 % (2010) aller österreichweit vergebenen ERP–Kleinkredite.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Die Förderungen der AWS für Vorarlberger Unternehmen stellten sich folgendermaßen dar:

Tabelle 15: Förderungen der AWS für Vorarlberger Unternehmen

Förderungsleistung AWS	2008	2009	2010
	in Mio. EUR[1]		
Garantien	1,74	5,88	2,61
Zuschüsse	9,82	3,25	2,02
Kredite	22,89	32,75	13,32
Kapitalgarantien, anlegerbezogen	1,62	–	–
Summe	**36,07**	**41,87**	**17,95**
Förderbarwerte AWS			
Garantien	0,20	0,39	0,29
Zuschüsse	9,80	3,25	2,02
Kredite	3,03	3,87	0,73
Summe	**13,04**	**7,50**	**3,04**

[1] Rundungsdifferenzen können auftreten.

Quellen: AWS; Berechnungen RH

Die Förderungsleistungen der AWS stiegen von 2008 auf 2009 zwar um rd. 16 % an, die Förderbarwerte halbierten sich aber nahezu. Dies war einerseits auf die gestiegenen Kredite und andererseits darauf zurückzuführen, dass sich die Zuschüsse im Jahr 2009 auf rund ein Drittel des Wertes aus dem Jahr 2008 reduzierten. Dieser Rückgang bei der Zuschussförderung durch die AWS im Jahr 2010 war laut AWS auf die gedämpfte Investitionsneigung der österreichischen Unternehmen zurückzuführen.

Der ERP–Fonds vergab an Vorarlberger Unternehmen in den Jahren 2009 und 2010 im Rahmen des ERP–Kleinkreditprogramms 19 (von insgesamt 551) bzw. 33 (von insgesamt 1.169) Kredite in Höhe von insgesamt 500.000 EUR bzw. 1,7 Mio. EUR; das waren 3,5 % (2009) bzw. 2,8 % (2010) aller österreichweit vergebenen ERP–Kleinkredite.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bearbeitungsdauer

32.1 (1) In Kärnten wurde die Bearbeitungsdauer von Förderungen aus dem Konjunkturbelebungspaket vom KWF bzw. von den mit Förderungsleistungen befassten Abteilungen des Amtes der Kärntner Landesregierung nicht gemessen.

(2) In Vorarlberg erfasste die zuständige Abteilung „VIa–Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten“ die Dauer von der Beschlussfassung bis zur Auszahlung, wertete sie jedoch nicht aus. Die Bearbeitungsdauer von der Antragstellung beim Land bis zum Beschluss durch das Land wurde nicht erfasst. Die vom RH untersuchten Fälle[27] ergaben von der Antragstellung bis zur Auszahlung eine Bearbeitungsdauer von rd. 17 Tagen.

32.2 Der RH hielt zur Beurteilung der Förderungsabwicklung die Kenntnis der tatsächlichen Bearbeitungsdauer für wichtig. Er bemängelte, dass in Kärnten die Bearbeitungsdauer gar nicht und in Vorarlberg nur in einem Abschnitt erfasst und die erfassten Daten nicht ausgewertet wurden. Er empfahl beiden überprüften Ländern eine Erfassung der Gesamtdurchlaufzeit ab Antragseingang und eine regelmäßige Auswertung.

32.3 *Laut Mitteilung des Landes Vorarlberg sei die Bearbeitungsdauer von 17 Tagen (13 Arbeitstage) sehr kurz und werde auch bei Evaluierungen von Förderungsmaßnahmen seitens der Banken und der Unternehmen immer positiv beurteilt. Die kurze Bearbeitungsdauer liege auch darin begründet, dass sämtliche Wirtschaftsförderungen von einer Organisationseinheit abgewickelt und zeitintensive Abstimmungsprozesse entfallen würden.*

Einzelfeststellungen

Unvereinbarkeit Förderungsgeber und Förderungsnehmer im Land Kärnten

33.1 Ein Förderungsnehmer des KWF positionierte sich als eine Plattform für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Universitäts– bzw. Fachhochschulinstituten im Bereich der Informations– und Kommunikationstechnologie. Die Geschäftsführer des Förderungsnehmers waren ident mit den Geschäftsführern des KWF. Der Förderungsnehmer erhielt vom KWF Förderungsleistungen im Zeitraum 2008 bis 2010 in Höhe von rd. 740.000 EUR mit einem Förderbarwert von rd. 600.000 EUR.

[27] Der RH überprüfte 21 Förderungsfälle der Kleingewerbeförderungen und 16 Fälle aus dem Bereich Tourismus ohne Anlass zu wesentlichen Beanstandungen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

33.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass in Personalunion ausgeübte Förderungsgeber– und Förderungsnehmer–Funktionen unvereinbar sind. Durch die gleichzeitige Ausübung dieser Funktionen können die oftmals gegenläufigen Interessen nicht mit der notwendigen vollen Unbefangenheit vertreten werden. Der RH empfahl dem Land Kärnten, die Funktionen entsprechend zu entflechten.

Förderungsrahmen im Land Vorarlberg

34.1 (1) Die Richtlinie zum Vorarlberger Programm „Kleingewerbeförderung“ sah als Förderungsleistung einen bestimmten Prozentsatz (7,5 % im Regelfall, 10 % bei Schaffung eines zusätzlichen Arbeitsplatzes) der Investitionssumme vor.

Die Untergrenze für förderbare Investitionskosten betrug dabei 25.000 EUR, die Obergrenze lag bei 100.000 EUR. Durch Änderungen der Richtlinie mit Beginn des Jahres 2011 durfte die Obergrenze des förderbaren Investitionsvolumens von 100.000 EUR statt bisher innerhalb eines Jahres nunmehr innerhalb von zwei Jahren nicht überschritten werden.

Das Land Vorarlberg hielt sich in den Jahren 2009 und 2010 nicht immer an diese Grenzen: In zwei Fällen wurden Projekte trotz Unterschreitens der Untergrenze – mit rd. 1.900 EUR bzw. rd. 900 EUR – gefördert. In zumindest einem Fall wurde der Höchstbetrag von 10.000 EUR (10 % von 100.000 EUR als förderbare Obergrenze) innerhalb des selben Jahres um rd. 8.000 EUR überschritten.

In 19 Fällen lag der ausgezahlte Förderungsbetrag unter 2.000 EUR.

(2) Studien und Förderungsstandards empfahlen im Hinblick auf Administrationsaufwand und Förderungseffekte, Bagatellförderungen zu vermeiden, und sahen bei geringen Förderungshöhen auch vermehrt Mitnahmeeffekte, da in der Regel keine modernisierenden Investitionsvorhaben induziert werden können.[28]

34.2 Der RH bemängelte sowohl Über– als auch Unterschreitungen des Förderungsrahmens und empfahl dem Land Vorarlberg, verstärkt auf die Grenzen in den Richtlinien zu achten. In Anbetracht der geringen Förderungshöhen empfahl der RH dem Land Vorarlberg eine Anhebung

[28] Auf die Unzweckmäßigkeit von Bagatellförderungen wird in der Literatur und in Förderungsstandards verwiesen, u.a. im Projektbericht zur Optimierung von Förderprozessen des Bundeskanzleramtes, in dem empfohlen wird, von Förderungen unter 2.000 EUR Abstand zu nehmen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Untergrenze der förderbaren Investitionskosten, um Bagatellförderungen hintanzuhalten.

34.3 *Laut Stellungnahme des Landes Vorarlberg seien im Rahmen der Kleingewerbeförderung in den Jahren 2009 und 2010 534 Anträge eingereicht worden. Wenn bei zwei Fällen eine Ausnahme aus besonderen Gründen gemacht worden sei, entspreche das 0,37 % der eingereichten Fälle und sei zu vernachlässigen. Auch wenn bei 19 Fällen der ausbezahlte Förderungsbetrag unter 2.500 EUR gelegen sei, entspreche dies den Richtlinien.*

34.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass er bei den 19 Förderungsfällen, bei denen der ausgezahlte Förderungsbetrag unter 2.000 EUR lag, keine Richtlinienwidrigkeit festgestellt hatte, da ein entsprechender Betrag in Höhe von 7,5 % der Investitionskosten ab 25.000 EUR unbestritten möglich war. Vielmehr verwies er auf die geringe Wirkung von Bagatellförderungen in dieser Betragshöhe und verblieb – auch im Lichte der darüber hinaus festgestellten Unterschreitungen in den genannten, nicht richtlinienkonformen Einzelfällen – bei seiner Empfehlung.

Wirkungskontrolle

Methoden

35.1 (1) Der KWF verwendete u.a. folgende Kennzahlen (in Form von Leistungsindikatoren) zur Erfolgsmessung und Erfolgsdarstellung in den Jahresberichten:

- Anzahl der Förderungsanträge,
- Investitionsvolumen (Projektkosten),
- Förderungsleistungen und Förderbarwert sowie
- geschaffene Arbeitsplätze und
- gesicherte Arbeitsplätze.

Weitere Darstellungen betrafen die Verteilung der Fördermittel nach Branchen, Unternehmensgrößen und Bezirken.

Im Auftrag des KWF wurde in Kärnten mit dem wirtschaftspolitischen Berichts– und Informationssystem (WIBIS) eine regionale Datenbank zur Abbildung der Wirtschaftssituation erstellt. Diese Datenbank beinhaltete regionale Wirtschaftskennzahlen (z.B. Bruttowertschöpfung,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Exportquote, Einkommen) und bildete die Grundlage für die Erstellung von Förderungsstrategien und –programmen. Da die Zahlen zumeist auf die statistischen Erhebungen bspw. der Statistik Austria angewiesen waren, lagen in vielen Fällen keine aktuellen Zahlen etwa zur Situation und Entwicklung einzelner Unternehmen vor.

Im Zuge der Abwicklung des Programms „Förderung von Kleinstunternehmen“ wurden die Förderungsnehmer angehalten, dem KWF mittels des KWF–Formblatts betriebliche Kenndaten zur Verfügung zu stellen: Waren– und Materialeinsatz, Personalaufwand, Abschreibungen und Betriebsergebnis. Darüber hinaus erhielt der KWF von den Förderungsnehmern die Vollmacht, bei der Gebietskrankenkasse die gemeldeten Dienstnehmer zu erfragen. Eine umfassende Datenbankverwaltung der erhobenen Daten durch den KWF bestand nicht. Konkrete Abfragen und Analysen auf Basis dieser Daten waren somit nicht möglich.

Für die vom Land Kärnten im Zuge des Konjunkturbelebungspakets abgewickelten Maßnahmen fanden keine Wirkungskontrollen statt.

(2) Im Land Vorarlberg fanden keine Wirkungskontrollen statt. Es bestand keine umfassende Datenerhebung und –sammlung zu den Ergebnissen der Förderungsprogramme. Beispielsweise war keine Übersicht über die Anzahl der gesicherten oder der neu geschaffenen Arbeitsplätze, die Aufschlüsselung der Verteilung der Fördermittel auf Betriebsgrößenklassen, auf Branchen etc. vorhanden.

Die Richtlinie für das Programm „Kleingewerbeförderung“ sah in Vorarlberg einen Zuschuss bei Schaffung zumindest eines zusätzlichen Arbeitsplatzes vor. Die Nachweise erbrachte der Förderungsnehmer über den Beschäftigtenstand vor und nach der Investition. In der Richtlinie war dies nicht vorgesehen. Das Land wertete die durch die Kleingewerbeförderung geschaffenen Arbeitsplätze u.a. im Rechenschaftsbericht nicht aus.

35.2 (1) Nach Ansicht des RH wies die Erfolgsdarstellung der KWF–Förderungsprogramme mit den verwendeten Kennzahlen in den Jahresberichten überwiegend auf eine Input–Steuerung hin. Im Mittelpunkt stand die Verteilung der Fördermittel und nicht die erreichte Wirkung. Die fast ausschließliche Verwendung von Leistungsindikatoren (Förderungsanträge, Gesamtprojektvolumina, Förderungsleistung etc.) in den Berichten des KWF war nur bedingt geeignet zur zielgerichteten und wirkungsorientierten Steuerung des Förderungsportfolios. Der RH empfahl dem KWF, unter zusätzlicher Verwendung von Wirkungsindikatoren auf Programmebene eine verbesserte Grundlage zur Bewer-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tung und Steuerung der Förderungsleistung und –wirkung zu schaffen.

(2) Eine ausreichende und aktuelle Datengrundlage war für die Beurteilung der Wirkung von Förderungen unerlässlich. Der RH erachtete es daher als positiv, dass dem KWF – im Gegensatz zur Förderungslandschaft in Vorarlberg – eine regionale Wirtschaftsdatenbank zur Verfügung stand. Der RH kritisierte jedoch, dass die Informationen aus der WIBIS–Datenbank nicht ausreichten, um aktuelle Entwicklungen im Unternehmensbereich bzw. im Bereich der potenziellen Förderungsadressaten ablesen zu können. Der RH kritisierte auch, dass zwar vom KWF Daten zu den Förderungswerbern erhoben wurden, diese jedoch nicht für konkrete Analysen genutzt wurden. Er empfahl dem KWF, die erhobenen Daten in einer umfassenden Datenbankverwaltung für Analysen nutzbar zu machen.

(3) Der RH kritisierte, dass das Land Kärnten – hinsichtlich der nicht vom KWF abgewickelten Förderungen – sowie das Land Vorarlberg die Ergebnisse und Wirkungen ihrer Konjunkturpakete nicht in Evaluierungen erhoben und strukturiert darstellten. Zur besseren Beurteilung der Wirkung der von ihnen abgewickelten Förderungen empfahl er daher beiden überprüften Ländern Datensammlungen und –auswertungen zumindest hinsichtlich der Betriebsgrößenklassen, Branchen und Anzahl der gesicherten bzw. neu geschaffenen Arbeitsplätze.

(4) Der RH anerkannte im Land Vorarlberg die Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen sowie beim KWF die Erhebung und Veröffentlichung der gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätze. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die erhobenen Daten nicht ausreichend für eine Erfolgs– bzw. Wirkungsmessung im Hinblick auf eine Erhöhung des Gesamtarbeitsplatzangebots genutzt wurden, sondern nur auf eine allfällige Arbeitsplatzveränderung in geförderten Unternehmen hindeuteten.

35.3 *(1) Laut Stellungnahme des KWF sei das Konjunkturpaket sowohl einer Wirkungskontrolle anhand quantitativer Leistungsindikatoren unterzogen worden als auch Bestandteil einer umfassenden Evaluierung gewesen, die im Jahr 2011 stattgefunden und den Zeitraum 2007 bis 2009 analysiert habe.*

Im Hinblick auf das Konjunkturpaket habe sich dabei ergeben, dass der verstärkte Einsatz von Fördermitteln und die Lockerung der Förderungskriterien in den Jahren 2009 und auch 2010 als Kriseninterventionen gesehen worden seien. Über das Konjunkturprogramm sei sowohl die Breite an Förderungen als auch die Anreizwirkung der Programme erhöht worden. Durch die über den Konjunkturbonus und die

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kopplung von Förderungsprogrammen zum Teil erreichten hohen Förderungsintensitäten von bis zu 30 % könne tatsächlich das Erreichen von Vorzieheffekten argumentiert werden. Damit – und auch weil bauliche Investitionen unmittelbar in Gewerbeaufträge umgesetzt worden seien – hätten sich in der Krisensituation des Jahres 2009 positive Effekte für die Kärntner Wirtschaft ergeben.

Der Fokus der Evaluierung sei nicht die Analyse des Konjunkturpakets, sondern die Betrachtung dieses in einem breiteren Kontext – zeitlich und instrumentell – gewesen. Die Ergebnisse der Evaluierung seien in weiterer Folge auch im Aufsichtsgremium des KWF diskutiert worden und in strategische Leitlinien des KWF eingeflossen.

Weiters hielt der KWF fest, dass die Daten im WIBIS insofern aktuell seien, als sie die Echtdaten zum frühest möglichen Zeitpunkt wiedergeben würden. Der Time–lag komme der Qualität der Daten zugute.

Eine tiefergehende, systematische Verarbeitung der Daten der Kunden wäre erstrebenswert, sei aber mit den derzeitigen Ressourcen im KWF nicht machbar. Kosten–Nutzen–Überlegungen hätten bisher gegen eine Implementierung gesprochen.

(2) Laut Mitteilung des Landes Vorarlberg treffe die Aussage des RH, dass keine umfassende Datenerhebung bzw. –sammlung vorhanden sei, nicht zu. Für jeden Förderungsfall würden umfassende Daten erhoben, darunter auch die Branche und die Zahl der Arbeitsplätze vor und nach der Investition. Die Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze sei jederzeit abrufbar. Dies sei dem RH bei der Prüfung an Ort und Stelle auch mitgeteilt worden. Ebenso seien Branchen, Größenklassen und andere für Auswertungen notwendige Daten erfasst und jederzeit elektronisch auswertbar.

In der Richtlinie sei festgehalten, dass bei der Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen ein erhöhter Förderungssatz zur Anwendung komme. Dass diese Arbeitsplätze bei Inanspruchnahme des erhöhten Förderungssatzes nachzuweisen seien, würde sich zwingend von selbst ergeben und müsse daher in der Richtlinie nicht explizit festgehalten werden. Da es dem Förderungswerber zudem freistehe, wie er den Nachweis erbringe, könne dies nicht in der Richtlinie geregelt werden.

35.4 Der RH erwiderte dem Land Vorarlberg, dass im Förderungsakt bspw. Informationen über die durch die Kleingewerbeförderung geschaffenen Arbeitsplätze zwar vorlagen, das Land diese aber nicht in die Auswertung übernahm und auch im Rechenschaftsbericht nicht auswertete. Dasselbe galt für Branchen und Größenklassen. In Hinblick auf eine

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Erfolgs– bzw. Wirkungsmessung wären solche Informationen allerdings zu ergänzen.

Evaluierung

36.1 (1) Der KWF ließ im Zeitraum 2000 bis 2008 insgesamt 22 Evaluierungen durch elf verschiedene Beratungsunternehmen durchführen. Die Evaluierungen betrafen sowohl die Aufgabenerfüllung durch den KWF selbst (drei Evaluierungen) als auch ausgewählte Förderungsprogramme (sieben Evaluierungen). Eine standardisierte Evaluierung der vom KWF und dem Amt der Kärntner Landesregierung abgewickelten Förderungsprogramme lag nicht vor.

(2) Im Land Vorarlberg erfolgten Evaluierungen nicht systematisch. Im Juni 2011 wurde bspw. das Programm „Aktion zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur“ evaluiert. Die Evaluierung stellte u.a. fest, dass bisher die Wirkung der Förderung noch nicht erhoben worden war. Die Empfehlungen aus der Evaluierung zielten vor allem auf eine optimierte Abwicklung der Förderung und eine Verbesserung der Rückmeldung der Unternehmen ab.[29]

Das Land Vorarlberg führte bisher zwei Kundenzufriedenheitsbefragungen für die Programme „Kleingewerbeförderung“ und „Qualitätsverbesserung Beherbergung und Gastronomie“ durch. Beim Programm „Kleingewerbeförderung“ wurden im Wesentlichen die Notwendigkeit des Programms und die Zufriedenheit mit der Abwicklung bestätigt. Beim Programm „Qualitätsverbesserung Beherbergung und Gastronomie“ wurde in rd. 54 % der Fälle festgehalten, dass die Förderungsnehmer die Investition auch ohne Förderung in derselben Qualität durchgeführt hätten. 30 % der Befragten meinten, die Förderung hatte keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidung.

36.2 Der RH hielt fest, dass die Aufgabenerfüllung des KWF regelmäßig (22 Evaluierungen in neun Jahren) evaluiert wurde, von der Gesamtheit der abgewickelten Förderungsprogramme jedoch nur ausgewählte. In Vorarlberg wertete der RH die Evaluierung des Programms „Aktion zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur“ sowie die beiden Kundenbefragungen als erste Ansätze für eine umfassende Evaluierung.

[29] Neben detaillierten Auswertungen bezüglich Investitionsvolumen und Arbeitsplätzen und einer umfassenden Kundenzufriedenheitsbefragung empfahl die Studie, entsprechende Ziele im Voraus zu bestimmen sowie datenbanktechnische Unterstützung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH hielt kritisch fest, dass in beiden überprüften Ländern eine standardisierte Evaluierungstätigkeit zur Wirkungsmessung fehlte. Der RH empfahl daher beiden überprüften Ländern, eine Wirkungsmessung standardisiert in die Förderungsprogramme zu integrieren und als Steuerungsgrundlage zu verwenden.

36.3 *Das Land Vorarlberg wies darauf hin, dass in den letzten Jahren mehrere Evaluierungen (Kundenzufriedenheitsbefragungen) zu verschiedenen Förderungsmaßnahmen durchgeführt worden seien. Auch wenn nach Meinung von 30 % der befragten Unternehmen aus Gastronomie und Hotellerie die Förderung keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidung gehabt hätte, könne daraus keinesfalls abgeleitet werden, dass die Förderung nicht notwendig gewesen sei. Eine Förderung in Höhe von 10 % werde kaum investitionsentscheidend sein. Dafür sei der Förderungssatz zu gering. Sie sei aber zweifelsfrei eine Hilfestellung in der Finanzierung, verringere die Finanzierungskosten und beeinflusse das Betriebsergebnis positiv. Die Wirkung der Förderung liege daher nicht zwingend im Impuls, eine Investition durchzuführen, sondern auch in der Unterstützung des Unternehmens und damit in der Schaffung eines wirtschaftsfreundlichen Klimas mit entsprechend positiven Auswirkungen auch auf andere Unternehmen (z.B. Bau– und Baunebengewerbe) und die Beschäftigung insgesamt.*

36.4 Der RH entgegnete dem Land Vorarlberg, dass Kundenzufriedenheitsbefragungen nur einen Teilbereich von Evaluierungen abdecken. Er verwies darauf, dass er diese als erste Ansätze für Evaluierungen anerkannte, und bekräftigte seine Empfehlung, eine Wirkungsmessung standardisiert in Förderungsprogramme zu integrieren. Der RH sah den Sinn einer Wirtschaftsförderung sehr wohl darin, Impulse für Investitionen zu setzen, zumal die allgemeinen Zielsetzungen des Konjunktur– und Entlastungspakets des Landes Vorarlberg 2009 das Setzen eines raschen Wachstumsimpulses vorsahen.

Koordination der Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern

37.1 (1) Die Konjunkturprogramme der Länder wiesen Ähnlichkeiten mit Maßnahmen des Bundes im Konjunkturbelebungspaket auf, insbesondere was die Ziele (Konjunkturbelebung) und die Zielgruppe (Klein– und Kleinstunternehmen) betraf. Sehr unterschiedlich waren jedoch die gewählten Schwerpunkte (z.B. Arbeitsplätze, Weiterbildung, Beratung) und die eingesetzten Instrumente: Während der ERP–Fonds im Rahmen des Kleinkreditprogramms ausschließlich Kredite vergab, setzten die Länder Kärnten und Vorarlberg auch Haftungen und Zuschüsse ein. Begründungen für die Auswahlentscheidung zugunsten eines Instruments waren nicht erkennbar.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Im Rahmen einer Sitzung der ERP–Kreditkommission im November 2010 präsentierte die Geschäftsführung des ERP–Fonds eine Übersicht über möglicherweise mit dem ERP–Kleinkreditprogramm konkurrierende Landesförderungen. Demnach boten alle Bundesländer außer Salzburg und Wien im Rahmen von Konjunkturpaketen vergleichbare Förderungsinstrumente in Form von Krediten, Zuschüssen oder Haftungen für Klein– und Kleinstunternehmen sowie für Investitionen von dynamischen Unternehmen an.

(3) Die AWS veranstaltete zwischen Oktober 2008 und Dezember 2010 in unregelmäßigen Abständen insgesamt sieben sogenannte Bundesländerrunden, die u.a. auch der Abstimmung des ERP–Kleinkreditprogramms mit den Konjunkturpaketen der Länder dienen sollten. Ziel dieser Runden war es laut Protokoll vom 16. Dezember 2008, die Wirkungen der jeweiligen Förderungsansätze von Bund und Bundesländern zu optimieren und durch einen Austausch über die Wirkungsweisen und Ergebnisse der einzelnen Maßnahmen die Förderungen des Bundes und der Länder besser abzustimmen und zu koordinieren. Dies wurde insbesondere wegen der Ähnlichkeit der von Bund und Ländern angebotenen Förderungsprogramme als zweckmäßig erachtet.

Soweit aus den Tagesordnungen und Protokollen bzw. Präsentationen ersichtlich, erfolgte in den Sitzungen primär ein Informationsaustausch. Die Präsentationen betrafen seitens der AWS Informationen über gesetzliche Neuregelungen, neue Programme, Zinsentwicklungen, Evaluierungen; seitens der Bundesländer wurde unstrukturiert über laufende Konjunktur– und Förderungsprogramme berichtet. Eine Koordinierung und Abstimmung von Strategien oder Wirkungszielen, eine Vereinbarung von Wirkungsindikatoren, gemeinsame Evaluierungen oder auch ein Lernen voneinander etwa zu Kosten–Nutzen–Überlegungen von Förderungsabwicklungen fanden nicht statt. Lediglich Details bezüglich der Förderungsabwicklung wurden abgestimmt, dabei wurde teilweise kooperiert.

(4) Eine Übersicht über die konjunkturpolitischen Maßnahmen der Länder stand weder im BMWFJ noch in den vom RH überprüften Bundesländern Kärnten und Vorarlberg zur Verfügung. Es bestand kein Gesamtüberblick über die Wirtschaftsförderung in Österreich. Dies wurde u.a. auch in der von der Expertengruppe „Verwaltungsreform“ erarbeiteten Analyse zum Thema „Effizientes Förderwesen“ festgehalten.

37.2 (1) Der RH würdigte die Initiative der AWS zu den Bundesländerrunden: Aufgrund der Vielzahl und des Nebeneinanders von Bundes– und Länderförderungsmaßnahmen waren eine Koordinierung und Abstimmung zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern unter-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

einander notwendig. Er kritisierte jedoch, dass die konkrete Umsetzung – mit wenig Abstimmung und Koordination – nicht ausreichend zielgerichtet war.

Der RH empfahl der AWS bzw. dem ERP–Fonds und den überprüften Ländern eine Optimierung der Bundesländerrunden, um Förderungen wirksamer zu gestalten und durch Benchmarks Effizienzgewinne bei der Abwicklung zu lukrieren. Insbesondere wäre ein Austausch über Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren sowie über Methoden zu deren Entwicklung sinnvoll, um sowohl beim Bund als auch in den Ländern die Koordinierung und Steuerungsqualität zu erhöhen.

(2) Der RH kritisierte, dass weder ein Gesamtüberblick über die Wirtschaftsförderung in Österreich noch eine Übersicht über konjunkturpolitische Maßnahmen der Länder vorlagen. Er wies auf die Notwendigkeit hin, den Einsatz von Fördermitteln bspw. im Rahmen einer Förderungsdatenbank auch gebietskörperschaftenübergreifend transparent zu machen. Nur so wird ein effektives und laufendes Förderungscontrolling möglich. Der RH empfahl daher dem BMWFJ, der AWS bzw. dem ERP–Fonds sowie den Bundesländern Kärnten und Vorarlberg, zu einer österreichweiten Förderungsdatenbank aktiv beizutragen.

(3) Der RH hielt kritisch fest, dass weder auf Seite des Bundes noch auf Seite der Länder eine Begründung für die Auswahl eines bestimmten Förderungsinstruments erkennbar war. Folgende Kriterien waren aus Sicht des RH bei der Auswahl des Förderungsinstruments maßgeblich:

- das angestrebte Wirkungsziel, dessen Erreichung anhand von Wirkungsindikatoren (z.B. gesamtwirtschaftlicher Nutzen eines Investitionsprojekts) zu messen wäre;

- die konkreten Bedürfnisse der Förderungsnehmer (bspw. für Liquiditätsverbesserung Zuschüsse und geförderte Kredite, für Risikoabdeckungen Haftungen, Garantien und Bürgschaften);

- der budgetäre Spielraum der Förderungsinstitution (bspw. stellen Zuschüsse Ausgaben dar, denen keine Einnahmen gegenüberstehen, während bei Krediten Rückzahlungen und bei Haftungen Einnahmen durch ein Haftungsentgelt fließen);

- der „Charakter“ des Förderungsgegenstandes (bspw. bestehen bei Förderungen im Bereich Forschung & Entwicklung ein höheres Risiko und eine geringere Rückflusserwartung als bei Investitionsprojekten).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl der AWS und dem ERP–Fonds sowie den Ländern Kärnten und Vorarlberg, die Auswahl von Förderungsinstrumenten nach Beurteilung auch der genannten Kriterien mit dem Ziel größtmöglicher Wirksamkeit zu treffen.

37.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMWFJ sei die Umsetzung des Transparenzdatenbankgesetzes mit Gültigkeit für Bund, Länder und Gemeinden ein erklärtes Ziel der Bundesregierung. Es wäre zu unterstreichen, dass eine umfassende Teilnahme der Länder aber auch der Gemeinden an der Datenbank unbedingt notwendig sei. Das BMWFJ unterstütze die Empfehlung des RH und arbeite aktiv an der Umsetzung mit.*

(2) Laut Mitteilung der AWS bzw. des ERP–Fonds sei eine Erhöhung der Transparenz in Österreich vergebener Förderungen durch den Aufbau einer österreichweiten Förderungsdatenbank durchaus zu begrüßen. Im Bereich der Unternehmensförderungen habe die AWS bzw. der ERP–Fonds – nicht zuletzt angesichts langjähriger Erfahrungen mit dem Monitoring von EFRE–Förderungen – Know–how aufgebaut, das diesbezüglich verstärkt genutzt werden könne. Allerdings sei die gewünschte Transparenz erst bei umfassender Teilnahme von Ländern und Gemeinden möglich.

Weiters stehe seitens des ERP–Fonds ausschließlich das Instrument „Kredit“ zur Verfügung, das gegenüber Zuschüssen auch andere Wirkungsziele (Liquidität in Abschwungphasen, Finanzierungsstruktur der Unternehmen) verfolgen könne und sich mit anderen Instrumenten zu einem sinnvollen Portfolio kombinieren lasse. Für die in Frage bzw. zum Einsatz kommenden Instrumente ließe sich zumindest eine qualitative Beurteilung vornehmen. Im KMU–Roadmap–Prozess habe die AWS gemeinsam mit dem BMWFJ und unter Beurteilung des BMF Ende 2011 einen Versuch unternommen, für Wirtschaftsförderungen ein System von Kriterien zu entwickeln bzw. näher zu spezifizieren.

Die AWS unterstütze auch die Bestrebungen, die Abstimmung mit den Bundesländern laufend zu verbessern. Die Bundesländerrunden würden als Forum für Informations– und Erfahrungsaustausch jedoch keinen geeigneten Rahmen darstellen, verbindliche Vereinbarungen zu finden, die Wirkungsziele und –indikatoren betreffen.

(3) Das Land Vorarlberg teilte mit, es sei als äußerst positiv zu beurteilen, wenn die Konjunkturprogramme von Bund und Ländern Ähnlichkeiten, insbesondere bei den Zielen, aufwiesen, diese aber unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt hätten. Dadurch sei die konkrete Situation in den Bundesländern berücksichtigt worden, wie z.B. durch

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Sanierung von älteren Wohnhäusern in Vorarlberg.

Alle Wirtschaftsförderungen des Landes Vorarlberg seien übersichtlich auf der Homepage des Landes dargestellt. Dies gelte auch für die Wirtschaftsförderungen des Bundes. Durch die in Vorarlberg gewählte Organisation der Förderungsabwicklung würden Doppelförderungen praktisch ausgeschlossen. Die Vorteile einer österreichweiten Förderungsdatenbank im Bereich der Wirtschaftsförderungen seien, zumindest für Vorarlberg, nicht erkennbar.

Aus Sicht des Landes Vorarlberg sei ein effektives und laufendes Förderungscontrolling nicht nur durch eine österreichweite Förderungsdatenbank, sondern auch durch eine entsprechende organisatorische Gestaltung der Förderungsabwicklung möglich.

Es stelle sich für das Land Vorarlberg ganz allgemein die Frage der Effizienz der Wirkungsmessung bzw. der Definition von quantitativen Wirkungszielen bei einzelnen Förderungsmaßnahmen eines Landes. Vielmehr wäre es zweckmäßiger, qualitative Wirkungsziele (Trends) festzulegen.

37.4 Zur Sinnhaftigkeit einer Förderungsdatenbank entgegnete der RH dem Land Vorarlberg, dass ein auf ein Bundesland beschränktes effektives und laufendes Förderungscontrolling zwar positive Wirkungen zu erzeugen vermag, es jedoch eine österreichweite Förderungsdatenbank nicht grundlegend ersetzen kann. Diese soll den Einsatz von Fördermitteln auch gebietskörperschaftsübergreifend transparent machen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWFJ, AWS, ERP–Fonds, Länder Kärnten und Vorarlberg

(1) Ein effektives und laufendes Förderungscontrolling ist nur durch eine gebietskörperschaftenübergreifende Transparenz des Einsatzes von Fördermitteln möglich. Zu einer österreichweiten Förderungsdatenbank sollte aktiv beigetragen werden. (TZ 37)

(2) Bei zukünftigen Wirtschaftsförderungsprogrammen wären verstärkt eine eindeutige Strategie sowie konkrete, quantitativ messbare Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren zu erarbeiten. Unter Einbeziehung von Genderexperten wäre dabei auch ein Genderziel festzulegen. (TZ 5, 7, 13, 20, 28)

BMWFJ, AWS und ERP–Fonds

(3) Die regelmäßige Durchführung von Evaluierungen zu einzelnen Programmen sollte weiterhin Grundlage für die Programmgestaltung bleiben. In diese Evaluierungen sollte die Betrachtung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen integriert werden. Insgesamt wäre die Gestaltung von Evaluierungen von Förderungsprogrammen gemeinsam von BMWFJ, AWS und ERP–Fonds zu präzisieren. (TZ 7, 21)

AWS und ERP–Fonds

(4) Konjunkturbelebungspakete wären zu befristen; nach einer Evaluierung hinsichtlich ihrer Wirkungen wäre über eine befristete Fortführung des Programms zu entscheiden. (TZ 11)

(5) Bei einem ungünstigen Verhältnis von Förderbarwert zum Administrativaufwand bzw. im Fall der ERP–Kleinkredite zur Fixabgeltung an die ERP–Treuhandbanken – z.B. Förderbarwert 1.700 EUR, Fixabgeltung 500 EUR bis 1.000 EUR – wären Förderungen aus Gründen der Effizienz nicht durchzuführen. (TZ 15)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(6) Vor dem Hintergrund der festgestellten geringen Nachfrage nach ERP–Krediten unter 20.000 EUR, der Gefahr von Mitnahmeeffekten und des Aufwands in der Kreditabwicklung wäre bei der Festlegung der Kredituntergrenze die Kostendeckung zu berücksichtigen. (TZ 16)

(7) Zur Verbesserung der Messung und Beurteilung der Gesamtverfahrensdauer der Kreditabwicklung wären die ERP–Treuhandbanken anzuhalten, das Eingangsdatum eines ERP–Kreditantrags bzw. eines Antrags auf AWS–Haftung zu dokumentieren. (TZ 17)

(8) In der Förderungsdokumentation der AWS und des ERP–Fonds wäre neben dem Eingangs– und Bewilligungsdatum des Förderungsantrags auch das Einlangen der Bankgarantie zu erfassen, um zu nachvollziehbaren Aussagen bezüglich der Bearbeitungsdauer zu kommen. (TZ 17)

(9) Förderungen wären nur an diejenigen Unternehmen zu vergeben, die u.a. über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zur Projektdurchführung verfügen. (TZ 18)

(10) Bei der Genehmigung von ERP–Kleinkrediten und bei der Anerkennung von Rechnungs– und Verwendungsnachweisen wären die bezughabenden Förderungsrichtlinien einzuhalten. (TZ 19)

(11) Zur zielgerichteten Steuerung von Förderungsprogrammen sollte von der derzeitigen Input–Steuerung auf eine wirkungsorientierte Steuerung umgestiegen werden. (TZ 20)

(12) Bei einer Gesamtbewertung der Wirksamkeit des ERP–Kleinkreditprogramms wären die hohen Mitnahmeeffekte (insbesondere im Jahr 2010) und die kurz– und langfristig geringe Wirksamkeit für Unternehmen zu berücksichtigen. (TZ 22)

(13) Das neue System der Kunden–Erstberatung im neu geschaffenen Kundencenter wäre durch Kundenbefragungen zu evaluieren. (TZ 14)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

BMWFJ

(14) In Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion des BMWFJ sollte die inhaltliche Steuerung des ERP–Fonds und seiner Förderungsprogramme verstärkt wahrgenommen werden. (TZ 4)

(15) Eine Ex–post–Evaluierung zum Konjunkturbelebungspaket 2009 bis 2010 wäre zu beauftragen, um die Wirkungen der Konjunkturmaßnahmen feststellen zu können und damit über fundierte Grundlagen für weitere konjunkturpolitische Maßnahmen zu verfügen. In diesem Rahmen sollte auch das ERP–Kleinkreditprogramm evaluiert werden. (TZ 7)

AWS, ERP–Fonds, Länder Kärnten und Vorarlberg

(16) Die Auswahl von Förderungsinstrumenten wäre nach Beurteilung auch der Kriterien: angestrebtes Wirkungsziel, konkrete Bedürfnisse der Förderungsnehmer, budgetärer Spielraum der Förderungsinstitution und „Charakter“ des Förderungsgegenstandes mit dem Ziel größtmöglicher Wirksamkeit zu treffen. (TZ 37)

(17) Die Bundesländerrunden sollten mit dem Ziel, Förderungen wirksamer zu gestalten und durch Benchmarks Effizienzgewinne bei der Abwicklung zu lukrieren, optimiert werden. Insbesondere wäre in den Bundesländerrunden ein Austausch über Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren sowie über Methoden zu deren Entwicklung anzustreben, um sowohl beim Bund als auch in den Ländern die Koordinierung und Steuerungsqualität zu erhöhen. (TZ 37)

AWS, ERP–Fonds und Land Vorarlberg

(18) Vor dem Start von Förderungsprogrammen wären Bedarfserhebungen durchzuführen. (TZ 6, 29)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Länder Kärnten und Vorarlberg

(19) Die Wirtschaftsförderung wäre mittels übergreifender Ziele über alle Abteilungen bzw. Organisationen, die mit Wirtschaftsförderung befasst sind, gesamthaft zu steuern. (TZ 26)

(20) Die Förderungsleistungen durch das Land wären lückenlos zu erfassen und darzustellen, um die Transparenz über die öffentliche Mittelverwendung zu erhöhen. (TZ 30)

(21) Die Gesamtdurchlaufzeiten von Förderungsanträgen wären ab Antragseingang zu erfassen und regelmäßig auszuwerten. (TZ 32)

(22) Zur besseren Beurteilung der Wirkung der von den Ländern abgewickelten Förderungen an Unternehmen sollten Datensammlungen und –auswertungen zumindest hinsichtlich der Betriebsgrößenklassen, der Branchen und der Anzahl der gesicherten bzw. neu geschaffenen Arbeitsplätze durchgeführt werden. (TZ 35)

(23) In die Förderungsprogramme sollte standardisiert eine Wirkungsmessung integriert und diese als Steuerungsgrundlage verwendet werden. (TZ 36)

Land Kärnten

(24) In Personalunion ausgeübte Förderungsgeber– und Förderungsnehmer–Funktionen sind unvereinbar. Die Funktionen wären zu entflechten. (TZ 33)

KWF

(25) Die vorhandenen Ansätze einer Analyse der wirtschaftlichen Lage Kärntens wären inhaltlich zu vertiefen, um dadurch einen Förderungsbedarf konkreter ableiten zu können. (TZ 29)

(26) Unter zusätzlicher Verwendung von Wirkungsindikatoren auf Programmebene wäre eine verbesserte Grundlage zur Bewertung und Steuerung der Förderungsleistung und –wirkung zu schaffen. (TZ 35)

(27) Die im Zuge der Förderungsabwicklung von den Förderungsnehmern erhobenen Daten wären in einer umfassenden Datenbankverwaltung für Analysen nutzbar zu machen. (TZ 35)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Land Vorarlberg

(28) Künftig wären Förderungsmaßnahmen in der Art des Konjunktur– und Entlastungspakets als inhaltlich abgegrenzte und zeitlich begrenzte Pakete genau zu definieren und verbindlich zu beschließen. (TZ 27)

(29) Die in den Förderungsrichtlinien festgelegten Ober– und Untergrenzen für Förderungen wären stärker zu beachten. (TZ 34)

(30) In Anbetracht der geringen Förderungshöhen wäre die Untergrenze der förderbaren Investitionskosten anzuheben, um Bagatellförderungen hintanzuhalten. (TZ 34)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 416
Abkürzungsverzeichnis 417

BMVIT Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

KURZFASSUNG 420

Prüfungsablauf und –gegenstand 425

Errichtung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH 426

Bau des Lakeside–Parks 426

Einbringung betriebsnotwendiger Grundstücke 427

Strategie 432

Geschäftsführung und Personal 434

Mieterstruktur und Auslastung 435

Marketing und Öffentlichkeitsarbeit 440

Wirtschaftliche Entwicklung 442

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 446

ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens 449

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auslastung 2007 bis 2011 _____ 438

Tabelle 2: Umsatzerlöse der Seminarräume 2007 bis 2011 _____ 439

Tabelle 3: PLAN–IST Betriebsergebnis und EGT 2007 bis 2011 __ 444

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BABEG	Kärntner Betriebsansiedlungs– und Beteiligungsgesellschaft mbH
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EGT	Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit
ERP	European Recovery Program
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IT	Informationstechnologie
KWF	Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds
m^2	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Der im Eigentum der Kärntner Betriebsansiedlungs– und Beteiligungsgesellschaft mbH und der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee stehenden Lakeside Science & Technology–Park GmbH fehlten strategische Zielvorgaben. Die beiden Geschäftsführer waren hauptberufliche Vorstände des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds und nebenberuflich für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH tätig. Des Weiteren waren sie Mitglieder des Vorstands einer Privatstiftung, die der Lakeside Science & Technology–Park GmbH einen Zuschuss von 1 Mio. EUR gewährte.

Die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee meldete die von ihr 2005 in die Lakeside Science & Technology–Park GmbH eingebrachten Grundstücke als Natura 2000–Schutzgebiet. Dadurch erlitt die Lakeside Science & Technology–Park GmbH einen wirtschaftlichen Schaden, weil eine Bebauung dieser betriebsnotwendigen Grundstücke nicht mehr möglich war. Dies erforderte in der Bilanz 2010 eine außerordentliche Abschreibung der Grundstücke in Höhe von rd. 5,44 Mio. EUR. Bezüglich der dafür 2012 von der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee als Ersatz zur Verfügung gestellten Baurechtsgrundstücke waren weder deren städtebauliche Entwicklung noch die Finanzierung des weiteren Ausbaus des Technologieparks geklärt.

Da der Lakeside–Park rascher als ursprünglich geplant errichtet wurde, konnte die Lakeside Science & Technology–Park GmbH bereits 2009 ein positives Betriebsergebnis erzielen. Parallel zur Erhöhung der vermietbaren Flächen um rd. 5.500 m^2 stieg die Auslastung zwischen 2007 und 2011 von rd. 76 % auf über 89 %.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Strategie und der wirtschaftlichen Lage der Lakeside Science & Technology–Park GmbH sowie der Auslastung des Lakeside–Parks und der Struktur der Mieter. Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Errichtung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH wurde im Jahr 2002 gegründet. Alleingesellschafterin war die Kärntner Betriebsansiedlungs– und Beteiligungsgesellschaft mbH (BABEG). Zweck der Gesellschaft war die Errichtung und der Betrieb des Lakeside–Parks, eines Technologieparks in der Nähe der Alpen–Adria–Universität Klagenfurt. Zur Finanzierung dieses Vorhabens stellten der Bund und das Land Kärnten der BABEG rd. 36,34 Mio. EUR zur Verfügung, die diese finanziellen Mittel in den Jahren 2003 bis 2005 an die Lakeside Science & Technology–Park GmbH weiterleitete. Im Jahr 2003 beteiligte sich im Zuge einer Kapitalerhöhung die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee durch Einbringung von Grundstücken mit 33,33 % an der Lakeside Science & Technology–Park GmbH. (TZ 2)

Der Lakeside–Park wurde in drei Baustufen in den Jahren 2003 bis 2010 realisiert und umfasste zehn Gebäude, einen Parkplatz für rd. 600 Fahrzeuge und eine Freifläche mit Kinderspielplatz. Die gesamte zu vermietende Fläche betrug ab 2010 rd. 24.500 m^2. Durch den stufenweisen Ausbau – Errichtung einer neuen Baustufe erst nach entsprechender Auslastung der zuvor gebauten Baustufe – konnte das finanzielle Risiko gering gehalten werden. (TZ 3)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Grundstückstransaktionen

Zur Realisierung des Lakeside–Parks brachten 2003 die BABEG 21,60 Mio. EUR und die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee Grundstücke im Ausmaß von 109.967 m² um rd. 10,80 Mio. EUR in die Lakeside Science & Technology–Park GmbH ein. Die Grundstücke waren als öffentlicher Park, Grünland, Wald und landwirtschaftliche Flächen gewidmet, die sich zum Teil im Landschaftsschutzgebiet befanden. (TZ 4)

Im Jahr 2005 brachten die BABEG weitere 14,74 Mio. EUR und die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee Grundstücke im Ausmaß von 75.296 m² um rd. 7,39 Mio. EUR in die Lakeside Science & Technology–Park GmbH ein. Noch im gleichen Jahr meldete die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee diese Grundstücke dem Land Kärnten zur Aufnahme in das Natura 2000–Schutzgebiet. Aufgrund der daher erforderlichen außerordentlichen Abschreibung der Grundstücke in Höhe von rd. 5,44 Mio. EUR (Wertverlust durch Umwidmung) erlitt die Lakeside Science & Technology–Park GmbH einen wirtschaftlichen Schaden, weil eine Bebauung der betroffenen Grundstücke nicht mehr möglich war. (TZ 5)

Die kurzfristige Prioritätenänderung der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee hinsichtlich der Nutzung der Grundstücke war nicht nachvollziehbar. (TZ 5)

Baurechtseinräumung 2012

Nach mehrjährigen Verhandlungen und der zwischenzeitigen Drohung, die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee aufgrund der Umwidmung auf Schadenersatz zu verklagen, räumte die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee der Lakeside Science & Technology–Park GmbH eine bis zum 31. Oktober 2013 befristete Option zum Abschluss eines Baurechtsvertrags auf Grundstücke im Ausmaß von 45.700 m² ein. Im Juli 2012 war weder ein Architektenwettbewerb ausgelobt noch lag ein Finanzierungskonzept für die Realisierung einer ersten Baustufe vor, obwohl dies Voraussetzung für die Ausübung der Option war. (TZ 7)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Strategische Vorgaben und Entwicklung

Weder die BABEG noch die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee legten über allgemein gehaltene Vorgaben hinausgehende, weitere strategische Zielvorgaben für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH fest. Die bisher entwickelten Visionen und Konzepte waren zu allgemein gehalten und nicht zwischen den Eigentümern abgestimmt. (TZ 8)

Ein Entwicklungskonzept der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, das die durch die Baurechtsoption geänderten Rahmenbedingungen für den weiteren Ausbau des Lakeside–Parks berücksichtigte, lag nicht vor. Vorgaben des Eigentümers Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee über die städtebauliche Entwicklung der Baurechtsgrundstücke fehlten. (TZ 9)

Geschäftsführung

Die zwei Geschäftsführer der Lakeside Science & Technology–Park GmbH waren hauptberuflich Vorstände des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF). Die gleichzeitige Ausübung der Funktion als Geschäftsführer der Lakeside Science & Technology–Park GmbH und als Vorstandsmitglieder des KWF war unvereinbar, weil sie in dieser Funktion über Förderungen zu entscheiden hatten, die der Lakeside Science & Technology–Park GmbH zu Gute kamen und dies zu Interessenskonflikten führen kann. Des Weiteren waren sie Mitglieder des Vorstands einer Privatstiftung, die der Lakeside Science & Technology–Park GmbH einen Zuschuss von 1 Mio. EUR gewährte. (TZ 10)

Mietverträge

Der für die meisten Mieter geltende Standardmietvertrag sah eine je nach angemieteter Fläche gestaffelte Miete vor. Davon abweichende Mietverträge bestanden mit einem internationalen IT–Unternehmen und den Betreibern der Kindergärten. Die Gastronomiebetriebe verfügten über Pachtverträge. Den Mietern standen gegen Entgelt drei Seminarräume zur halb– oder ganztägigen Nutzung zur Verfügung. (TZ 11)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Gründerzentrum

Ein im Lakeside–Park eingemietetes Gründerzentrum stellte neu gegründeten Unternehmen befristet auf 18 Monate kostenlos Büroräumlichkeiten zur Verfügung. Es beherbergte auch ein Department eines großen österreichischen Forschungsunternehmens, obwohl es sich um keine Neugründung handelte. (TZ 12)

Zusammensetzung der eingemieteten Unternehmen

Der Schwerpunkt der angesiedelten Unternehmen lag im Bereich Informations– und Kommunikationstechnologie, Telematik und Verkehrstelematik. Mehr als zwei Drittel der im Lakeside–Park angesiedelten Unternehmen hatten bereits zuvor einen Firmensitz im Raum Klagenfurt. (TZ 13)

2012 waren im Lakeside–Park 30 Unternehmen bzw. Institutionen eingerichtet. An die vier größten Mieter waren rd. 43 % der zur Verfügung stehenden Flächen vermietet. (TZ 14)

Auslastung

Neben der Erhöhung der vermietbaren Fläche um rd. 5.500 m^2 (28,6 %) stieg die Auslastung im Zeitraum 2007 bis 2011 von 76,3 % auf 89,2 %. Bis zum Jahr 2011 gelang es, sämtliche Parkplätze zu vermieten. Die Auslastung der drei Seminarräume, die von bereits im Lakeside–Park ansässigen Unternehmen genutzt werden konnten, war nicht zufriedenstellend. Vorstellungen, die Seminarräume intensiver zu nutzen oder einer anderen Verwendung zuzuführen, fehlten. (TZ 15)

Marketing und Öffentlichkeitsarbeit

Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH wendete 2007 bis 2011 für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit rd. 1,78 Mio. EUR auf. Ziel der Marketingmaßnahmen und der Öffentlichkeitsarbeit war, den Lakeside–Park als international anerkannten Standort für im IT–Bereich tätige Unternehmen zu positionieren. Eine Analyse des Erfolgs bzw. der Nachhaltigkeit der Maßnahmen unterblieb. Die Marketingmaßnahmen waren trotz der hohen Kosten im Regelfall nicht auf einzelne Zielgruppen fokussiert und es war nicht immer ersichtlich, wer damit erreicht werden sollte. Ein Marketingkonzept,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

das eine eindeutige Definition der Zielgruppen, der Maßnahmen und der Marke Lakeside–Park enthielt, war nicht vorhanden. (TZ 16)

Der Vertrag mit einem Konsulenten, der in Deutschland und der Schweiz Kontakte zu Unternehmen der IT–Branche anbahnen sollte, wurde 2009 mangels Erfolgs nicht verlängert. Der Aufwand belief sich von 2005 bis 2009 auf rd. 255.000 EUR. (TZ 17)

Budgetierung

Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH erstellte jährlich eine Planungsrechnung, die neben einer Hochrechnung des aktuellen Jahres die Planwerte für die nächsten fünf Jahre enthielt. Eine Ausnahme bildete die verkürzte Planungsrechnung 2012 bis 2014, deren Planungshorizont nur drei Jahre umfasste, aber neben einer Hochrechnung 2011 auch die Istwerte 2010 beinhaltete. (TZ 18)

Bilanzstruktur und Betriebsergebnis

Die Bilanzsumme lag in den Jahren 2007 bis 2011 zwischen rd. 55 Mio. EUR und rd. 60 Mio. EUR. Im überprüften Zeitraum stand dem Eigenkapital von rd. 50 Mio. EUR ein Anlagevermögen von rd. 50 Mio. EUR gegenüber, das sich nahezu ausschließlich aus den Grundstücken und den darauf errichteten Gebäuden des Lakeside–Parks zusammensetzte. Die Verbindlichkeiten betrugen rd. 6 Mio. EUR bis 8 Mio. EUR und stammten größtenteils aus einem bis 2014 tilgungsfreien ERP–Kredit in Höhe von rd. 5,47 Mio. EUR und einem für vier Jahre unverzinslichen Zuschuss einer Privatstiftung in Höhe von 1 Mio. EUR. (TZ 19)

Die Personenidentität in der Geschäftsführung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH und im Vorstand der Privatstiftung ermöglichte eine Finanzierung zu nicht marktüblichen Konditionen. Eine Prüfung der Mittelherkunft war für den RH nicht möglich, weil der RH für die Privatstiftung nicht prüfungszuständig war. (TZ 19)

Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH erzielte wegen des raschen Vollausbaus des Lakeside–Parks und der guten Auslastung ab 2009 ein positives Betriebsergebnis. (TZ 20)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMVIT

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Kenndaten der Lakeside Science & Technology–Park GmbH						
Gegenstand	Projektierung, Entwicklung, Errichtung und Betrieb eines Wissenschafts– und Technologieparks					
Gründung	2002					
Sitz	Klagenfurt am Wörthersee					
Eigentümer	66,67 % BABEG Kärntner Betriebsansiedlungs– und Beteiligungsgesellschaft mbH (als Bund– und Land–Gesellschaft), 33,33 % Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee					
Gebarung	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**Veränderung**
	in Mio. EUR[1]					in %
Umsatz	1,827	2,250	2,541	2,780	3,371	+ 84,5
EGT	– 0,284	0,296	0,380	0,241	0,527	+ 285,6
Jahresfehlbetrag/ –überschuss	– 0,250	0,288	0,085	0,239	0,491	+ 296,4
Bilanzgewinn/–verlust	– 3,173	– 2,885	– 2,800	– 2,561	– 2,069	+ 34,8
Eigenkapital	51,334	51,622	51,707	46,503	46,995	– 8,5
Kenndaten						
Vermietbare Gesamtfläche in m²	19.092	18.982	18.982	24.529	24.549	+ 28,6
Belegte Fläche in %	76,25	86,60	85,92	87,59	89,22	+ 12,97[3]
	Anzahl					
Unternehmen im Lakeside–Park	24	25	28	30	29	+ 20,8
Unternehmen im Gründerzentrum	[2]	17	17	15	17	–
Angestellte	4	6	7	7	7	+ 75,0

1 Rundungsdifferenzen möglich
2 2007 keine Auswertung der im Gründerzentrum untergebrachten Unternehmen
3 in Prozentpunkten

Quelle: Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im Juli 2012 die Gebarung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH. Einbezogen wurden auch Entscheidungen der Eigentümer im Zusammenhang mit dem Erwerb der Grundstücke.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Strategie und der wirtschaftlichen Lage der Lakeside Science & Technology–Park GmbH sowie der Auslastung des Lakeside–Parks und der Struktur der Mieter. Prüfungszeitraum war 2007 bis Mitte 2012. Relevante Ereignisse aus den Jahren davor bezog der RH ebenfalls in die Überprüfung ein.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

Zu dem im Jänner 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die Lakeside Science & Technology–Park GmbH im März 2013 Stellung. Die Kärntner Betriebsansiedlungs– und Beteiligungsgesellschaft mbH (BABEG) schloss sich im März 2013 der Stellungnahme der Lakeside Science & Technology–Park GmbH vollinhaltlich und ohne Ergänzung an. Die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee übermittelte ihre Stellungnahme im Mai 2013. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2013.

Errichtung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH

2 Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH wurde im Jahr 2002 gegründet. Alleingesellschafterin war die BABEG, die im Eigentum der Republik Österreich (50 %), des Landes Kärnten (47,5 %) und des Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) (2,5 %) stand. Zweck der Gesellschaft war die Errichtung und der Betrieb eines Technologieparks in der Nähe der Alpen–Adria–Universität Klagenfurt und des Wörthersees. Zur Finanzierung dieses Vorhabens stellten der Bund und das Land Kärnten der BABEG rd. 36,34 Mio. EUR zur Verfügung, die diese finanziellen Mittel in den Jahren 2003 bis 2005 an die Lakeside Science & Technology–Park GmbH weiterleitete.

Im Jahr 2003 beteiligte sich im Zuge einer Kapitalerhöhung die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee an der Lakeside Science & Technology–Park GmbH mit 33,33 %. Die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee brachte dazu 2003 bzw. 2005 mittels zweier Sacheinlageverträge die für die Errichtung des Lakeside–Parks benötigten Grundstücke im Ausmaß von rd. 185.000 m^2 und im Wert von rd. 18,17 Mio. EUR in die Gesellschaft ein.

Bau des Lakeside–Parks

3.1 Der Lakeside–Park wurde ursprünglich in vier Baustufen geplant, die bis 2015 errichtet werden sollten. Tatsächlich wurde der Park aufgrund der guten Auslastung in drei Baustufen in den Jahren 2003 bis 2010 realisiert. Dabei erfolgte der Baubeginn der jeweils nächsten Baustufe erst, wenn die zuvor errichtete Baustufe zu rd. 80 % bis 90 % vermietet war.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Die erste Baustufe mit sechs Gebäuden und rd. 14.000 m² wurde im Jahr 2005 abgeschlossen;

– 2006 wurde die zweite Baustufe mit zwei Gebäuden und rd. 7.000 m² vollendet.

– Im Jahr 2010 wurde die dritte Baustufe mit zwei weiteren Gebäuden und rd. 5.000 m² fertiggestellt.

Der Lakeside–Park umfasste schließlich zehn Gebäude mit einer bebauten Fläche von rd. 26.000 m², einen Parkplatz für rd. 600 Fahrzeuge und eine Freifläche mit Kinderspielplatz. Die gesamte zu vermietende Fläche betrug ab 2010 rd. 24.500 m². Für die Jahre bis 2020 bestanden Pläne, den Technologiepark weiter auszubauen und dadurch die vermietbare Fläche zu verdoppeln.

3.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass sich der stufenweise Ausbau des Lakeside–Parks in der Vergangenheit bewährt hatte. Da mit der Errichtung einer weiteren Baustufe erst nach entsprechender Auslastung der zuvor gebauten Baustufe begonnen wurde, gelang es, das finanzielle Risiko gering zu halten. Der RH empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, dieses Prinzip im Falle eines weiteren Ausbaus beizubehalten.

Einbringung betriebsnotwendiger Grundstücke

Grundstückstransaktionen 2003

4 Im Jahr 2003 schlossen die Lakeside Science & Technology–Park GmbH, die BABEG und die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee einen Rahmenvertrag ab. Darin sagte die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee zu, sich an der Lakeside Science & Technology–Park GmbH durch Einbringung von Grundstücken im Ausmaß von maximal 185.000 m² zu einem Verkaufspreis von 98,21 EUR/m² zu beteiligen. Dazu sollten je nach Zuführung der finanziellen Mittel durch die BABEG die entsprechenden Grundstücke an die Lakeside Science & Technology–Park GmbH verkauft und anschließend in diese eingebracht werden. Insgesamt brachte die BABEG 2003 rd. 21,60 Mio. EUR und 2005 rd. 14,74 Mio. EUR in die Lakeside Science & Technology–Park GmbH ein. Dies ergab in Summe 36,34 Mio. EUR als Anteil der BABEG. Die Grundstücke waren als öffentlicher Park, Grünland, Wald und landwirtschaftliche Flächen gewidmet, die sich zum Teil im Landschaftsschutzgebiet befanden. Gemäß Rahmenvertrag haftete die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee weder für deren Zustand, Ertrag und Verwendbarkeit noch für deren Bebaubarkeit. Der Lake-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

side Science & Technology–Park GmbH waren Lage, Beschaffenheit und Widmung der Liegenschaften bekannt.

Zur Realisierung des Lakeside–Parks verkaufte die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee 2003 der Lakeside Science & Technology–Park GmbH Grundstücke im Ausmaß von 109.967 m² um rd. 10,80 Mio. EUR.[1] Gleichzeitig erfolgte der Abschluss eines Syndikatsvertrags zwischen der BABEG und der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee und eines Sacheinlagevertrags zur Umwandlung der Kaufpreisforderung in eine Beteiligung der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee an der Lakeside Science & Technology–Park GmbH.

Grundstückstransaktionen 2005

5.1 Die BABEG stellte der Lakeside Science & Technology–Park GmbH 2005 zur Errichtung der damals geplanten zweiten und dritten Baustufe des Lakeside–Parks rd. 14,74 Mio. EUR zur Verfügung. Im selben Jahr verkaufte die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee Grundstücke im Ausmaß von 75.296 m² um rd. 7,39 Mio. EUR an die Lakeside Science & Technology–Park GmbH. Die Kaufpreisforderung wurde mittels eines am selben Tag abgeschlossenen Sacheinlagevertrags von der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee in die Lakeside Science & Technology–Park GmbH eingebracht und dort der Kapitalrücklage zugeführt.

Ein Teil der eingebrachten Grundstücke war zwar als Grünland gewidmet und unterlag den Bestimmungen als Landschaftsschutzgebiet, was aber eine Bebauung und Nutzung dieser Flächen nicht ausschloss. Auch hatte die Lakeside Science & Technology–Park GmbH laut Kaufvertrag die Verpflichtung, weitere Büroflächen zu errichten und die Grundstücke dauerhaft gewerblich für den Lakeside–Park zu nutzen. Der Bürgermeister und der Vizebürgermeister der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee waren Aufsichtsratsmitglieder der Lakeside Science & Technology–Park GmbH.

Dessen ungeachtet meldete die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee noch im gleichen Jahr die 2005 eingebrachten Grundstücke dem Land Kärnten zur Aufnahme als Europäisches Schutzgebiet im Rahmen des EU–Programms Natura 2000.[2] Im Jahr 2010 erließ die Kärntner Landesregierung eine entsprechende Verordnung, die diese Grundstücke als Natura 2000–Gebiet auswies. Das bedeutete

[1] Auf den 2003 erworbenen Grundstücken wurden im Wesentlichen bis zum Jahr 2010 die ersten drei Baustufen des Lakeside–Parks errichtet.

[2] Ziel von Natura 2000 ist die Schaffung eines EU–weiten Netzwerks von Schutzgebieten, um die Natur– und Kulturlandschaften Europas mit ihrer charakteristischen Tier– und Pflanzenwelt langfristig zu erhalten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eine erhebliche Einschränkung der weiteren Nutzung durch die Lakeside Science & Technology–Park GmbH, weil nun eine Bebauung der betreffenden Grundstücke nicht mehr möglich war. In der Bilanz 2010 führte die Lakeside Science & Technology–Park GmbH auf Betreiben des Wirtschaftsprüfers eine außerordentliche Abschreibung der Grundstücke in Höhe von rd. 5,44 Mio. EUR durch.

5.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Lakeside Science & Technology–Park GmbH durch die Einbringung der Grundstücke in das Natura 2000–Schutzgebiet einen wirtschaftlichen Schaden erlitt. Die kurzfristige Prioritätenänderung der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee hinsichtlich der Nutzung der Grundstücke war nicht nachvollziehbar. Sie profitierte erheblich u.a. durch die Betriebsansiedlungen im Lakeside–Park verbunden mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Erzielung von Kommunalsteuereinnahmen.

5.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee seien die 2005 eingebrachten Grundstücke bereits zuvor als Landschaftsschutzgebiet verordnet und für eine Bebauung nicht vorgesehen gewesen. Auch sei die nunmehr angestrebte weitere Entwicklung – einerseits Richtung Osten und andererseits die Auffüllung der bestehenden Flächenreserven Richtung Süden – immer schon Planungsziel gewesen. Eine Baulandwidmung der 2005 eingebrachten und als Grünland gewidmeten Grundstücke innerhalb des Landschaftsschutzgebietes wäre unmöglich bzw. nur sehr eingeschränkt möglich gewesen.*

5.4 Der RH ging grundsätzlich davon aus, dass eine Übertragung von Grundstücken an die Lakeside Science & Technology–Park GmbH nur unter der Voraussetzung erfolgte, um durch eine Bebauung den Unternehmenszweck zu erfüllen. Laut Aufsichtsratsprotokoll der Lakeside Science & Technology–Park GmbH vom 18. Mai 2009 wäre sehr wohl eine zukünftige Verbauung dieser Grundstücke im Zuge des weiteren Ausbaus des Lakeside–Parks geplant gewesen.

Baurechtseinräumung 2012

6.1 Die Anmeldung betriebsnotwendiger Grundstücke als Natura 2000–Gebiet durch die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee erfolgte ohne Information des Eigentümers Lakeside Science & Technology–Park GmbH. Dies führte nach Bekanntwerden des entsprechenden Verordnungsentwurfs 2009 zu heftigen Kontroversen und Diskussionen im Aufsichtsrat über das Verhalten der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee bzw. der von ihr entsandten Aufsichtsratsmitglieder. Das zur Feststellung eines eventuell vorhandenen Abwertungsbedarfs von der Lakeside Science & Technology–Park GmbH beauftragte Gut-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

achten stellte einen erheblichen Abwertungsbedarf in Millionenhöhe fest (siehe TZ 5). Die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee versuchte, durch ein von ihr beauftragtes Gutachten den Vorwurf der Schädigung der Gesellschaft zu entkräften. Nach Auffassung dieses Gutachtens lag kein Grund für eine Abwertung vor.

6.2 Der RH stellte fest, dass es zwei abweichende Gutachten über den Wert der Grundstücke gab. Die Abwertung der Grundstücke war für ihn aufgrund des durch die Umwidmung eingetretenen Wertverlusts nachvollziehbar.

6.3 *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee sei basierend auf dem in ihrem Auftrag angefertigten Gutachten ein Abwertungsbedarf nicht erkannt worden.*

6.4 Der RH entgegnete, dass er der Argumentation des von der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee beauftragten Gutachtens nicht folgen konnte. Durch die Umwidmung in ein Natura 2000–Schutzgebiet war aufgrund des Entfalls der Bebauungsmöglichkeiten zweifellos ein Wertverlust der betroffenen Grundstücke eingetreten und aufgrund der Bewertungsbestimmungen des Unternehmensgesetzbuches deren Abwertung erforderlich.

7.1 Nach mehrjährigen Verhandlungen und der zwischenzeitigen Drohung von Seiten der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee aufgrund der Umwidmung auf Schadenersatz zu verklagen, konnte im Mai 2012 eine Einigung erzielt werden. Als Ersatz für die in der Nutzung eingeschränkten Natura 2000–Gebiete räumte die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee der Lakeside Science & Technology–Park GmbH unentgeltlich eine Option zum Abschluss eines Baurechtsvertrags auf östlich an den Lakeside–Park anschließende Grundstücke im Ausmaß von 45.700 m^2 ein.

Die Option war bis zum 31. Oktober 2013 befristet. Bis zu diesem Termin muss die Lakeside Science & Technology–Park GmbH einen Architektenwettbewerb, in dem ein städtebauliches Leitkonzept[3] entwickelt wird, durchführen und ein Siegerprojekt ermitteln sowie ein Finanzierungskonzept für die Realisierung einer ersten Baustufe im Umfang von zumindest 10 Mio. EUR vorlegen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH im Juli 2012 war weder ein Architektenwettbewerb ausgelobt noch lag ein Finanzierungskonzept vor.

[3] Das städtebauliche Leitkonzept sollte Raum– und Nutzungskonzept, Lage der Baukörper, Festlegung der Verkehrslösung sowie Grünraumgestaltung enthalten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der nach Ausübung der Option abzuschließende Baurechtsvertrag sollte bis zum 31. Dezember 2061 befristet sein. Die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee räumte der Lakeside Science & Technology–Park GmbH allerdings für die Zeit danach ein Vorkaufsrecht für die Grundstücke ein. Der Wert des Baurechts wurde durch ein Gutachten mit 7,84 Mio. EUR festgelegt, war aber davon abhängig, dass die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee die als Grünland–Park gewidmeten Grundstücke in Bauland umwidmete. Zwar bestand für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH kein Rechtsanspruch auf Umwidmung, allerdings war der Baurechtsvertrag mit Änderung des Flächenwidmungsplans aufschiebend bedingt.

7.2 Im Zusammenhang mit der Einigung zwischen dem Gesellschafter Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee und der Lakeside Science & Technology–Park GmbH wies der RH kritisch darauf hin, dass der eingetretene Schaden zum Zeitpunkt seiner Überprüfung im Juli 2012 noch nicht behoben war, weil dazu erst die Ausübung des Optionsrechts durch die Lakeside Science & Technology–Park GmbH bzw. die Umwidmung der Baurechtsgrundstücke in Bauland durch die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee erfolgen müssten. Der RH stellte fest, dass die Lakeside Science & Technology–Park GmbH bisher weder ein schriftliches Finanzierungskonzept für den Ausbau des Lakeside–Parks verfasst noch einen Architektenwettbewerb ausgelobt hatte. Er empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, dies ehestmöglich nachzuholen, um die Ausübung der Option nicht zu gefährden. Der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee empfahl er, die notwendigen Grundstückswidmungen möglichst zeitnah vorzunehmen.

7.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee erfolge die Änderung des Flächenwidmungsplans auf Basis des Ergebnisses des auszuschreibenden städtebaulichen Wettbewerbs. Dieser sei inzwischen angelaufen, das Ergebnis werde für Juni 2013 erwartet. Im Anschluss daran würden die Nutzungs– und Bebauungsbestimmungen festgelegt.*

Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH teilte mit, dass der von den Gremien genehmigte Voranschlag 2013 bereits Eckdaten der weiteren Entwicklung des Parks mit einer Investitionssumme von 18 Mio. EUR für den ersten Bauabschnitt enthalten habe. Die Durchführung des Architektenwettbewerbs und die Ausarbeitung eines detaillierten Finanzierungskonzepts seien im Zeitplan und würden wie vorgesehen abgeschlossen werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Strategie

Strategische Vorgaben und Entwicklung

8.1 Bereits in den 1990er Jahren gab es Bestrebungen, das Areal südlich der Alpen–Adria–Universität Klagenfurt einer geeigneten Nutzung zuzuführen. Mit der Gründung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH 2002 erfolgte schließlich die Umsetzung der in den Jahren zuvor entwickelten Visionen und Konzepte. Laut dem bereits 2001 vom KWF erstellten Unternehmenskonzept bestand das Ziel darin, den Lakeside–Park als einen internationalen Campus für Software–Produktion und –Entwicklung zu etablieren. Dabei wurde vor allem die unmittelbare Nachbarschaft zur Alpen–Adria–Universität Klagenfurt als besonderer Vorteil des Standortes hervorgehoben. Weiters sollte durch die Schaffung von rd. 1.000 hochqualifizierten Arbeitsplätzen der Abwanderung von gut ausgebildeten jungen Arbeitskräften aus Kärnten entgegengetreten werden.[4]

Bei der Ansiedlung von Unternehmen sollte der Schwerpunkt auf technologieorientierten und forschungsintensiven Unternehmen aus den Bereichen Informations– und Kommunikationstechnologie, Telematik und Verkehrstelematik sowie dazu ergänzenden oder weiterführenden Technologien liegen.

Weder die BABEG noch die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee legten über diese allgemeinen Vorgaben hinausgehende, weitere strategische Zielvorgaben für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH fest. Zudem waren die strategischen Zielvorstellungen der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee unklar, wie die 2005 nahezu zeitgleich erfolgte Einbringung von Grundstücken in die Lakeside Science & Technology–Park GmbH und deren Anmeldung als Natura 2000–Schutzgebiet (siehe TZ 5) zeigte.

8.2 Der RH hielt kritisch fest, dass konkrete strategische Zielvorgaben für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH durch die Eigentümer fehlten. Die bisher entwickelten Visionen und Konzepte waren zu allgemein gehalten und nicht zwischen den Eigentümern abgestimmt. Der RH empfahl den Eigentümern BABEG und Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee, gemeinsam einen Strategieprozess einzuleiten und der Lakeside Science & Technology–Park GmbH eine Strategie mit konkreten, ausreichend quantifizierten Zielen vorzugeben.

[4] Ende 2011 waren rd. 900 Personen in Unternehmen des Lakeside–Parks beschäftigt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

8.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee sei dieser Empfehlung des RH insofern bereits entsprochen worden, als die Dienststelle Beteiligungsmanagement der Landeshauptstadt Klagenfurt die Erarbeitung von klaren strategischen Zielen durch die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee bzw. die Abstimmung mit anderen Eigentümern den politischen Entscheidungsträgern bereits empfohlen habe.*

Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH teilte mit, dass im Unternehmenskonzept, das von den Eigentümern beauftragt und beschlossen worden sei, durchaus konkrete Zielvorgaben enthalten wären, die auch zur Gänze erreicht hätten werden können. Dabei sei es um die Errichtung bzw. Vermietung von 26.000 m² Bürogeschoßfläche sowie um 1.000 Mitarbeiter am Standort bis zum Jahr 2015 gegangen.

8.4 Der RH begrüßte die von der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee zugesagte Erarbeitung von klaren strategischen Zielen und regte an, diese auch tatsächlich umzusetzen.

Der RH erwiderte der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, dass neben den erwähnten allgemeinen Zielvorgaben für den Ausbau des Lakeside–Parks und die Ansiedlung von Unternehmen keine weiteren strategischen Zielsetzungen mit konkreten, ausreichend quantifizierten Zielen durch die Eigentümer vorlagen. Dies wurde auch in der Stellungnahme der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee sinngemäß bestätigt.

Strategische Neupositionierung

9.1 Die Einbringung von Grundstücken in das Schutzgebiet Natura 2000 und die Option auf den Baurechtsvertrag hatten erhebliche Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH. Der weitere Ausbau des Lakeside–Parks müsste auf gänzlich anderen Grundstücken als ursprünglich geplant erfolgen. Diese standen nicht im Eigentum der Gesellschaft, weshalb eine Abstimmung mit den Vorstellungen der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee notwendig war. Allerdings fehlten Vorgaben der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee über die städtebauliche Entwicklung der Baurechtsgrundstücke.

Auch mussten die finanziellen Mittel in Zukunft von der Lakeside Science & Technology–Park GmbH überwiegend selbst aufgebracht werden, weil von der BABEG nicht mit größeren Bareinzahlungen gerechnet werden konnte und auch die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee nicht bereit war, solche zu leisten. Ein Entwicklungskonzept der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, das die durch

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die Baurechtsoption geänderten Rahmenbedingungen für den weiteren Ausbau des Lakeside–Parks berücksichtigte, lag nicht vor. Dies, obwohl die Ausnützung der Option mit 31. Oktober 2013 befristet war.

9.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass die Grundstückstransaktionen des Jahres 2012 und die bis 31. Oktober 2013 befristete Option eine Neuausrichtung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH erforderten. Er empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, ein umfassendes Entwicklungskonzept zu verfassen sowie die Mittelaufbringung für den weiteren Ausbau des Lakeside–Parks festzulegen. Darüber hinaus sollte die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee ihre Vorstellungen zur städtebaulichen Weiterentwicklung der Baurechtsgrundstücke bekanntgeben, damit diese in dem neu zu erstellenden Strategiekonzept der Lakeside Science & Technology–Park GmbH berücksichtigt werden können.

9.3 *Laut Stellungnahme der Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee würden im Anschluss an den städtebaulichen Wettbewerb im Rahmen eines integrierten Flächenwidmungs– und Bebauungsverfahrens die Nutzungs– und Bebauungsbestimmungen festgelegt.*

Laut Mitteilung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH seien die Erarbeitung der Grundlagen für den Architektenwettbewerb, die Adaptierung der strategischen Ausrichtung sowie die dazugehörigen Detailplanungen in Arbeit und würden den Eigentümern und Aufsichtsgremien zeitgerecht vorgelegt werden.

Geschäftsführung und Personal

10.1 Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH hatte zwei Geschäftsführer. Diese waren hauptberuflich Vorstände des KWF und nur nebenberuflich für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH tätig. Des Weiteren hatten beide noch Geschäftsführer– bzw. Aufsichtsratsmandate in anderen Unternehmen inne. Ein Geschäftsführer der Lakeside Science & Technology–Park GmbH war u.a. Geschäftsführer der BABEG, ein anderer Geschäftsführer der Kärntner SanierungsgmbH. Beide waren auch Mitglieder des Vorstands einer Privatstiftung, die der Lakeside Science & Technology–Park GmbH einen Zuschuss von 1 Mio. EUR gewährte (siehe TZ 19).

Die Geschäftsführer als Vorstandsmitglieder des KWF hatten über Förderungen zu entscheiden, die der Lakeside Science & Technology–Park GmbH zu Gute kamen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Personal der Lakeside Science & Technology–Park GmbH bestand 2012 aus sieben Personen, die sämtliche Bereiche vom Parkmanagement über das Rechnungswesen bis hin zur Haustechnik abdeckten. Der Personalstand stieg im Zeitraum 2007 bis 2011 von vier auf sieben Mitarbeiter an, entsprechend dem durch den Ausbau des Lakeside–Parks erhöhten Arbeitsvolumen bzw. neu hinzugekommener administrativer Leistungen der Lakeside Science & Technology–Park GmbH. Davor wurden diese Leistungen, etwa betreffend das Rechnungswesen, vom KWF zugekauft. Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH leistete jährlich eine pauschale Vergütung in Höhe von 42.000 EUR u.a. für die Lohnverrechnung und die Personaladministration an den KWF. Diese beinhaltete auch das Entgelt für die beiden Geschäftsführer.

10.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die gleichzeitige Ausübung der Funktionen als Geschäftsführer der Lakeside Science & Technology–Park GmbH und als Vorstandsmitglieder des KWF unvereinbar war und zu Interessenskonflikten führen kann. Er empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, im Sinne einer eindeutigen Abgrenzung der Verantwortung einen eigenen Geschäftsführer anzustellen.

10.3 *Laut Stellungnahme der Lakeside Science & Technology–Park GmbH seien die beiden Geschäftsführer mit Ende 2012 aus dem KWF Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds ausgeschieden.*

Mieterstruktur und Auslastung

Mietverträge

11.1 (1) Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH schloss mit dem Großteil der im Lakeside–Park eingemieteten Unternehmen unbefristete Mietverträge ab. Diese beruhten auf einem Standardmietvertrag und verlangten im Regelfall von den Mietern einen dreijährigen Kündigungsverzicht. Die Mieten waren je nach angemieteter Fläche gestaffelt (bis 200 m^2, von 200 m^2 bis 500 m^2 bzw. darüber).

(2) Mit einem internationalen Unternehmen der IT–Branche, das im Lakeside–Park eine Fläche von rd. 2.360 m^2 anmietete, wurde ein davon abweichender Mietvertrag abgeschlossen. Dieser umfasste neben der Miete für die Büroräumlichkeiten eine zusätzliche Miete für von der Lakeside Science & Technology–Park GmbH vorgenommene Adaptierungen und zur Verfügung gestelltes Inventar. In der Gesamtmiete waren diese Ausgaben unter Zugrundelegung einer Amortisationsdauer von 15 Jahren entsprechend berücksichtigt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Vom Standardmietvertrag abweichende Mietverträge hatten auch die Betreiber der Kindergärten im Lakeside–Park. Da sie zur Hebung der Attraktivität des Lakeside–Parks für die anderen Mieter dienten, waren sie entweder zur Gänze von der Entrichtung einer Miete befreit oder hatten nur eine geringere Miete zu zahlen. Mit den Gastronomiebetrieben bestanden Pachtverträge.

(4) Den Mietern standen gegen Entgelt drei Seminarräume in der Größe von 23 m^2 bis 105 m^2 zur halb– oder ganztägigen Nutzung zur Verfügung (siehe TZ 15). Zusätzlich bestand die Möglichkeit der Vereinbarung einer Seminarpauschale, ebenso halb– oder ganztägig, die neben der Raummiete auch die Verpflegung beinhaltete. Sogenannte temporäre Büroräume, die mit entsprechender Infrastruktur ausgestattet waren, konnten befristet auf sechs Monate (einmalig verlängerbar) gemietet werden.

(5) Die am Gelände des Lakeside–Parks liegenden Parkplätze (siehe TZ 15) waren durch eine Schrankenanlage gesichert und konnten von den eingemieteten Unternehmen (monatliche Miete), deren Kunden sowie Besuchern (Staffeltarif) genutzt werden.

11.2 Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Mieter unterschiedliche Mietsätze zur Anwendung kamen. Diese Abweichungen in den Mietverträgen waren für den RH nachvollziehbar.

11.3 *Laut Stellungnahme der Lakeside Science & Technology–Park GmbH betreffe beim Mietvertrag mit einem internationalen IT–Unternehmen die Abweichung nicht die Bestimmungen des Mietvertrages als solches, sondern die Abwicklung und Finanzierung des Innenausbaus.*

Gründerzentrum

12.1 (1) Im Lakeside–Park war auch die überwiegend im öffentlichen Eigentum stehende build! – Gründerzentrum Kärnten GmbH eingemietet. Deren Kernaufgabe bestand in der Förderung von innovativen Geschäftsideen und Unternehmensgründungen aus dem akademischen Bereich. Im Gründerzentrum waren zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung 17 Betriebe untergebracht. Diesen neu gegründeten Unternehmen stellte das Gründerzentrum in Untermiete befristet auf 18 Monate kostenlos Büroräumlichkeiten zur Verfügung. Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH führte in der Interessentenmappe des Lakeside–Parks diese Unternehmen als Mitgliedsunternehmen des Gründerzentrums an.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Ein Department eines großen österreichischen Forschungsunternehmens war im Gründerzentrum angesiedelt, obwohl es sich dabei offensichtlich um keine Neugründung handelte. Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH hatte zu diesem im Gründerzentrum angesiedelten Unternehmen keine Vertragsbeziehung, führte es auf ihrer Homepage aber neben den anderen direkt im Lakeside–Park eingemieteten Unternehmen an.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass die Ansiedlung eines bereits bestehenden Unternehmens nicht im Gründerzentrum, sondern über einen eigenen Mietvertrag mit der Lakeside Science & Technology–Park GmbH erfolgen hätte müssen.

Der RH empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH darauf hinzuwirken, dass allfällige Untervermietungen im Gründerzentrum auf echte Neugründungen zu beschränken wären.

Zusammensetzung der eingemieteten Unternehmen

13.1 Entsprechend der Ausrichtung des Lakeside–Parks kamen die angesiedelten Unternehmen überwiegend aus den Bereichen Informations– und Kommunikationstechnologie, Telematik und Verkehrstelematik. Zur Erhöhung der Attraktivität und zur Verbesserung der Infrastruktur befanden sich auch fünf Dienstleistungsunternehmen (zwei Restaurants, drei Kindergärten) im Park. Die Ansiedlung weiterer Dienstleister (z.B. Anwälte, Wirtschaftsprüfer) wurde von der Lakeside Science & Technology–Park GmbH in der Vergangenheit abgelehnt, weil das Profil als Technologiepark erhalten bleiben sollte und wegen der hohen Auslastung kaum geeignete Flächen zur Verfügung standen.

Eine Analyse der derzeit im Lakeside–Park angesiedelten Unternehmen zeigte, dass mehr als zwei Drittel bereits zuvor einen Firmensitz in Klagenfurt bzw. dessen Umland hatten und knapp ein Drittel der Unternehmen als Neuansiedlungen zu werten waren.

13.2 Der RH beurteilte die Konzentration des Lakeside–Parks auf die vorrangige Einmietung von Unternehmen der IT–Branche grundsätzlich positiv. Allerdings sollte unter Beibehaltung dieser strategischen Ausrichtung bei einem weiteren Ausbau das Dienstleistungsangebot durch Ansiedlung entsprechender Unternehmen im Park zur Erhöhung der Attraktivität des Standortes erweitert werden. Des Weiteren empfahl der RH der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, die Bemühungen zur Ansiedlung von nicht bereits in der Region tätigen Unternehmen zu verstärken.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

13.3 *Laut Stellungnahme der Lakeside Science & Technology–Park GmbH werde die Erhöhung des Dienstleistungsangebots begrüßt und als erstrebenswert erachtet, sofern das wirtschaftliche Ergebnis der Gesellschaft dadurch nicht negativ beeinflusst werde. Die Bemühungen zur Ansiedlung von nicht bereits in der Region tätigen Unternehmen würden in jedem Fall verstärkt.*

14.1 Im Jahr 2012 waren im Lakeside–Park 30 Unternehmen bzw. Institutionen eingemietet, davon standen sechs im öffentlichen und 24 im privaten Eigentum. Die sechs öffentlichen Unternehmen bzw. Einrichtungen beanspruchten rund ein Drittel der Fläche. Zu ihnen gehörten insbesondere die Universität Klagenfurt mit fünf Instituten, das Gründerzentrum, zwei Kindergärten sowie eine dazugehörige Freifläche. Die 24 privaten Unternehmen nahmen rund zwei Drittel der Mietfläche ein. Zu ihnen zählten auch zwei Gastronomiebetriebe sowie ein weiterer Kindergarten.

Die Bandbreite der an einzelne Unternehmen vermieteten Fläche lag zwischen rd. 51 m² und rd. 3.748 m². An die vier größten Mieter waren rd. 43 % der zur Verfügung stehenden Flächen vermietet.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass die Vermietung von beinahe der Hälfte der Fläche an nur vier Mieter die Auslastung sicherte.

Auslastung

15.1 Die Auslastung des Lakeside–Parks 2007 bis 2011 ist folgender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 1: Auslastung 2007 bis 2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung in %
Vermietbare Gesamtfläche in m²	19.092	18.982	18.982	24.529	24.549	+ 28,6
Belegte Fläche in m²	14.558	16.439	16.309	21.484	21.903	+ 50,5
Belegte Fläche in %	76,25	86,60	85,92	87,59	89,22	+ 12,97[1]
Vorhandene Parkplätze	470	619	626	626	626	+ 33,2
Durchschnittlich vermietete Parkplätze	247	300	351	450	626	+ 153,4

Rundungsdifferenzen möglich
[1] in Prozentpunkten

Quelle: Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Neben der Erhöhung der vermietbaren Fläche um rd. 5.500 m² bzw. um 28,6 % stieg die Auslastung im Zeitraum 2007 bis 2011 von 76,3 % auf 89,2 %. Es gab nahezu keine Fluktuation der Mieter. Bis zum Jahr 2011 gelang es, sämtliche Parkplätze zu vermieten.

Die Erlöse aus der Vermietung der drei Seminarräume, die von bereits im Lakeside–Park ansässigen Unternehmen genutzt werden konnten, entwickelten sich folgendermaßen:

Tabelle 2: Umsatzerlöse der Seminarräume 2007 bis 2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in EUR, gerundet					in %
Seminarräume	12.500	12.000	15.900	25.000	32.100	+ 156,4

Quelle: Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Aus den durch die Vermietung der Seminarräume erzielten Umsatzerlösen war eine steigende Auslastung zu ersehen.

Über die Auslastung der drei Seminarräume sowie der temporären Büroräume erstellte die Lakeside Science & Technology–Park GmbH keine gesonderte Auswertung. Die Miete für alle drei Seminarräume zusammen betrug 720 EUR pro Tag. Bei Annahme von rd. 250 Arbeitstagen pro Jahr (ohne Wochenende und Feiertage) hätten bei Vollauslastung Umsatzerlöse von rd. 180.000 EUR erzielt werden können. Die geschätzte Auslastung 2007 bis 2011 lag daher zwischen 6,7 % und 17,8 %. Vorstellungen, die Seminarräume intensiver zu nutzen oder einer anderen Verwendung zuzuführen, fehlten.

15.2 Der RH anerkannte die allgemein hohe Auslastung des Lakeside–Parks. Allerdings war die Auslastung der Seminarräume nicht zufriedenstellend. Der RH empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, die Seminarräume entweder intensiver zu nutzen oder alternativ einer kostendeckenden anderen Verwendung zuzuführen.

15.3 *Laut Stellungnahme der Lakeside Science & Technology–Park GmbH würden Seminar– und Veranstaltungsräume, die den Unternehmen im Park und Externen zur temporären Miete angeboten würden, zu den Basisleistungen eines Technologieparks gehören. Mit einer Gesamtfläche von 173 m² würden die drei Räume knapp 0,8 % der vermietbaren Gesamtfläche von rd. 22.000 m² und damit das absolute Mindestmaß an Infrastruktureinrichtung im Veranstaltungs– und Seminarbereich repräsentieren.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

15.4 Der RH hielt daran fest, dass entweder nur geringer Bedarf an den Seminarräumen bestand oder den Unternehmen im Park deren Nutzungsmöglichkeiten zu wenig bekannt waren. Er verblieb daher bei seiner Meinung, dass die Lakeside Science & Technology–Park GmbH Überlegungen anstellen sollte, die Seminarräume intensiver oder anderweitig zu nutzen.

Marketing und Öffentlichkeitsarbeit

16.1 Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH wendete 2007 bis 2011 für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit rd. 1,78 Mio. EUR auf. Sie erhielt in diesem Zeitraum u.a. von verschiedenen Bundesministerien, dem Amt der Kärntner Landesregierung und vom KWF für einzelne Projekte (z.B. die Lange Nacht der Forschung, den Kunstraum Lakeside oder die Lakeside Konferenz) Förderungen in Höhe von insgesamt rd. 580.000 EUR.

Sowohl die Marketingmaßnahmen als auch die Öffentlichkeitsarbeit der Lakeside Science & Technology–Park GmbH waren darauf ausgerichtet, den Park als international anerkannten Standort für im IT–Bereich tätige Unternehmen zu positionieren und entsprechende Betriebe für den Park zu akquirieren. Des Weiteren sollten die Maßnahmen dazu dienen, Kontakte und Kooperationen zwischen Unternehmen im Park, der Alpen–Adria–Universität Klagenfurt und dem regionalen Umfeld zu initiieren und zu unterstützen. Ziel war, sowohl potenzielle Mieter und die Bevölkerung als auch die bereits im Park angesiedelten Unternehmen anzusprechen.

Zu den wichtigsten Maßnahmen, um den Lakeside–Park als Marke zu etablieren, zählten die Präsentation des Lakeside–Parks im Rahmen von Veranstaltungen und der Besuch einschlägiger Messen, die jährliche Lakeside Konferenz mit wechselnden Schwerpunkten, Ausstellungen im Kunstraum Lakeside sowie Werbung in Zügen der Österreichischen Bundesbahnen.

Einen weiteren Schwerpunkt bildeten Kooperationen mit der Wissenschaft und der Wirtschaft.[5] Mit dem Technologiepark Ljubljana wurde ein teilweise aus Mitteln der EU finanziertes, gemeinsames Interreg–Projekt durchgeführt. In dessen Rahmen sollten bei gemeinsamen Veranstaltungen und Meetings Ideen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der beiden Parks und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der angesiedelten Unternehmen entwickelt werden. Weitere Projekte richteten sich direkt an die Mieter wie bspw. das Lakeside Info–Früh-

[5] Bspw. die Lange Nacht der Forschung und Wissen.schaf(f)t.bücher, eine Zusammenarbeit mit der Alpen–Adria–Universität Klagenfurt zur Förderung wissenschaftlicher Publikationen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

stück als zwangloser Rahmen zum Erfahrungsaustausch oder der jährlich stattfindende Wandertag „Gemeinsam Gehen“ als Möglichkeit, sich kennenzulernen und Erfahrungen auszutauschen.

Obwohl zahlreiche Maßnahmen punktueller Natur waren und sich nur über ein bis zwei Tage im Jahr erstreckten, unterblieb eine Analyse des Erfolgs bzw. der Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH führte zwar eine Medienbeobachtung durch, diese beschränkte sich aber auf die Zählung der monatlich zum Thema Lakeside–Park erschienenen Artikel.

16.2 Nach Ansicht des RH waren die Marketingmaßnahmen trotz der hohen Kosten im Regelfall nicht auf einzelne Zielgruppen fokussiert und es war nicht immer ersichtlich, wer damit erreicht werden sollte bzw. ob die Maßnahmen als Werbung für den Park oder für dessen Mieter dienen sollten. Er empfahl, ein Marketingkonzept mit einer eindeutigen Definition der Zielgruppen, der Maßnahmen und der Marke Lakeside–Park zu erstellen.

Des Weiteren stellte der RH fest, dass seitens der Lakeside Science & Technology–Park GmbH die Wirkung des Marketings und der Öffentlichkeitsarbeit nicht evaluiert wurde. Der RH empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, den Erfolg ihrer Marketingmaßnahmen regelmäßig zu evaluieren, um davon ausgehend entsprechende Schwerpunkte setzen zu können.

16.3 *Laut Stellungnahme der Lakeside Science & Technology–Park GmbH sei ein qualitatives Marketingkonzept, ausgerichtet auf die unterschiedlichen Zielgruppen, vorgelegt worden. Eine quantitative Evaluierung sei bisher nicht durchgeführt worden, da sowohl der erreichte Mietermix als auch die stetig wachsende Auslastung den eingeschlagenen Weg bestätigen würden.*

16.4 Nach Ansicht des RH erlaubten die hohe Auslastung und der erzielte Mietermix keinen zwingenden Rückschluss auf die Angemessenheit und Qualität der Marketingmaßnahmen, weil diese ausschließlich nach empirischen Vorstellungen erfolgten und bei ihrem Einsatz quantifizierte Wirkungszusammenhänge außer Acht blieben. Daher regte der RH weiterhin an, die Marketingmaßnahmen quantitativ zu evaluieren, um mögliche Einsparungspotenziale zu ermitteln bzw. Schwerpunkte setzen zu können.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

17.1 Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH beschäftigte von 2005 bis 2009 zur Mieterakquisition einen Konsulenten, der in Deutschland und der Schweiz gezielt Kontakte zu Unternehmen der IT–Branche anbahnen sollte. Da der Erfolg ausblieb und keine Mieter akquiriert werden konnten, wurde der Vertrag 2009 nicht mehr verlängert. Der Aufwand für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH belief sich in diesen fünf Jahren auf rd. 255.000 EUR.

17.2 Der RH wies auf die hohen Kosten des Konsulentenvertrags hin und hielt kritisch fest, dass die Vertragsbeziehung trotz des mangelnden Erfolgs fünf Jahre aufrecht erhalten wurde.

17.3 *Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH wies darauf hin, dass die Erstansprache potenzieller Kunden, zu denen bisher keine Geschäftsbeziehung bestanden hätte, gerade beim Versuch der Ansiedlung von neuen Unternehmen aus dem Ausland sehr langwierig sei. Dabei werde eine Vorlaufzeit von mindestens drei bis vier Jahren angenommen, was auch das mittelfristige Engagement des erwähnten Konsulenten erkläre.*

17.4 Der RH verkannte nicht, dass Unternehmensansiedlungen aus dem Ausland langwierig sind. Er wies aber auf den fehlenden Erfolg und die hohen Kosten hin.

Wirtschaftliche Entwicklung

Budgetierung

18.1 Im Jahr 2001 beauftragte der KWF ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der Erstellung einer detaillierten Planungsrechnung für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH über den Zeitraum 2002 bis 2020. Diese beruhte auf den folgenden Planungsprämissen: den damals noch geplanten vier Baustufen, der Bauzeit, den Investitionssummen, den zu verbauenden und zu vermietenden Flächen sowie deren Auslastung. Weiters enthielt die Planungsrechnung noch Angaben zur Finanzierung und Eigenkapitalausstattung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH. Ergänzt wurde sie durch eine Erfolgsrechnung, einen Finanzplan und Planbilanzen jeweils für die Jahre 2002 bis 2020 sowie die Eröffnungsbilanz zum 1. August 2002.

In der Folge erstellte die Lakeside Science & Technology–Park GmbH jährlich im vierten Quartal eine Planungsrechnung, die neben einer Hochrechnung des aktuellen Jahres die Planwerte für die nächsten fünf Jahre enthielt. Eine Ausnahme bildete die verkürzte Planungsrechnung 2012 bis 2014 vom letzten Quartal 2011, deren Planungshorizont wegen der durch die Grundstücksdiskussion verursachten Planungsun-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

sicherheit nur drei Jahre umfasste. Allerdings beinhaltete diese neben einer Hochrechnung für 2011 auch die Istwerte 2010.

18.2 Der RH hielt die von der Lakeside Science & Technology–Park GmbH erstellten Planungsrechnungen für wichtige Entscheidungsgrundlagen für die Gesellschaftsorgane. Er empfahl der Lakeside Science & Technology–Park GmbH, künftig die Planungsrechnungen wieder für einen Zeitraum von fünf Jahren zu erstellen. Auch sollten den hochgerechneten Daten des laufenden Jahres die Istwerte des Vorjahres vorangestellt werden.

Bilanzstruktur

19.1 Die Bilanzsumme der Lakeside Science & Technology–Park GmbH in den Jahren 2007 bis 2011 lag zwischen rd. 55 Mio. EUR und rd. 60 Mio. EUR. Bedingt durch die hohen Zuwendungen der öffentlichen Eigentümer von rd. 50 Mio. EUR, die diese in den ersten Jahren nach der Gründung teilweise in Bargeld bzw. durch Sacheinlage von Grundstücken leisteten, lag die Eigenkapitalquote im überprüften Zeitraum bei über 80 %.

Die Verbindlichkeiten betrugen rd. 6 Mio. EUR bis 8 Mio. EUR und stammten größtenteils aus einem bis 2014 tilgungsfreien ERP–Kredit in Höhe von rd. 5,47 Mio. EUR und einem rückzahlbaren, für einen Zeitraum von vier Jahren ab Zuzählung (15. Dezember 2006) zinsenfreien Zuschuss einer Privatstiftung in Höhe von 1 Mio. EUR. Die betreffende Vereinbarung vom 13. Dezember 2006 wurde auf Seiten der Privatstiftung von einem Vorstandsmitglied und auf Seiten der Lakeside Science & Technology–Park GmbH von den beiden Geschäftsführern unterzeichnet, die zugleich auch Vorstandsmitglieder der Privatstiftung waren.

Die Laufzeit des Zuschusses wurde zwischen den Vertragspartnern mit Vereinbarung vom 31. Mai 2010 um ein weiteres Jahr bis zum 15. Dezember 2011 verlängert. Für dieses weitere Jahr wurde für die Zuwendung von 1 Mio. EUR ein Zinssatz von 0,88 % p.a. festgelegt. Die als „Zuwendung aus der Privatstiftung“ bezeichnete Vereinbarung unterfertigten sowohl für die Privatstiftung als auch für die Lakeside Science & Technology–Park GmbH die beiden Geschäftsführer der Gesellschaft in Personalunion. Die Verbindlichkeit an die Privatstiftung wurde vereinbarungsgemäß im Jahr 2011 zurückbezahlt.

Das Anlagevermögen von rd. 50 Mio. EUR setzte sich nahezu ausschließlich aus den Grundstücken und den darauf errichteten Gebäuden des Lakeside–Parks zusammen. Das Umlaufvermögen von rd. 5 Mio. EUR bis 10 Mio. EUR bestand überwiegend aus Bankguthaben.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

19.2 Der RH wies darauf hin, dass die Personenidentität in der Geschäftsführung der Lakeside Science & Technology–Park GmbH und im Vorstand der Privatstiftung eine Finanzierung zu nicht marktüblichen Konditionen ermöglichte. Eine Prüfung der Mittelherkunft war für den RH nicht möglich, weil der RH für die Privatstiftung nicht prüfungszuständig war.

19.3 *Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH teilte mit, dass die erwähnte Privatstiftung eine private Institution sei, die unter Berücksichtigung des Stiftungszwecks ihre Mittel ohne weitere Einschränkungen vergeben könne. Auch habe es sich bei dem erwähnten Zuschuss in Höhe von 1 Mio. EUR um ein rückzahlbares Darlehen gehandelt, das im Dezember 2011 zurückgezahlt worden sei.*

19.4 Ohne auf den Stiftungszweck der Privatstiftung einzugehen, hielt der RH fest, dass zwischen den Geschäftsführern der Lakeside Science & Technology–Park GmbH und den Vorstandmitgliedern der Privatstiftung Personenidentität bestand. Dies war vor allem im Hinblick auf die ausdrücklich als zinsenfreien Zuschuss bzw. als Zuwendung aus der Privatstiftung bezeichnete Finanzierung der Gesellschaft aus Mitteln der Privatstiftung bedeutsam.

Betriebsergebnis und EGT

20 Laut der Planungsrechnung 2002 bis 2020 war frühestens im Jahr 2015 mit einem positiven Betriebsergebnis zu rechnen. Aufgrund des damals noch erwarteten hohen Fremdfinanzierungsanteils von rd. 50 Mio. EUR, der ein negatives Finanzergebnis zur Folge hatte, blieb das EGT bis zum Ende des Planungshorizonts 2020 negativ.

Die folgende Tabelle stellt die 2007 bis 2011 tatsächlich erzielten Betriebsergebnisse bzw. EGT den ursprünglich geplanten gegenüber:

Tabelle 3: PLAN–IST Betriebsergebnis und EGT 2007 bis 2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in Mio. EUR					in %
PLAN Betriebsergebnis	– 0,923	– 0,752	– 0,712	– 0,756	– 0,737	+ 20,2
IST Betriebsergebnis	– 0,541	– 0,132	0,124	0,224	0,507	+ 193,7
PLAN EGT	– 1,661	– 1,480	– 1,428	– 1,460	– 1,430	+ 13,9
IST EGT	– 0,284	0,296	0,380	0,241	0,527	+ 285,6

Rundungsdifferenzen möglich
Quelle: Planungsrechnung 2002 bis 2020 und WP–Berichte 2007 bis 2011 Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Lakeside Science & Technology–Park GmbH erzielte ab 2009 ein positives Betriebsergebnis, vor allem weil die Bauarbeiten schneller als geplant voranschritten. Der Vollausbau des Lakeside–Parks wurde bereits 2010 und nicht erst 2015 erreicht. Verbunden mit der guten Auslastung gelang es wesentlich früher als erwartet, entsprechende Mieterlöse zu erzielen. Da abweichend von der langfristigen Planungsrechnung weniger Fremdkapital benötigt wurde und Zinserträge aus der Veranlagung liquider Mittel erzielt werden konnten, war das EGT bereits ab 2008 positiv.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

(1) Das finanzielle Risiko eines weiteren Ausbaus des Lakeside–Parks sollte durch Beibehaltung des Prinzips, mit der Errichtung einer weiteren Baustufe erst nach entsprechender Auslastung der zuvor gebauten Baustufe zu beginnen, gering gehalten werden. (TZ 3)

(2) Die Erstellung eines Finanzierungskonzepts und die Auslobung eines Architektenwettbewerbs für den Ausbau des Lakeside–Parks sollten ehestmöglich nachgeholt werden. (TZ 7)

(3) Ein umfassendes Entwicklungskonzept sollte verfasst sowie die Mittelaufbringung für den weiteren Ausbau des Lakeside–Parks festgelegt werden. (TZ 9)

(4) Im Sinne einer eindeutigen Abgrenzung der Verantwortung sollte ein eigener Geschäftsführer angestellt werden. (TZ 10)

(5) Allfällige Untervermietungen im Gründerzentrum wären auf echte Neugründungen zu beschränken. (TZ 12)

(6) Unter Beibehaltung der strategischen Ausrichtung sollte bei einem weiteren Ausbau das Dienstleistungsangebot durch Ansiedlung entsprechender Unternehmen im Park erweitert werden. (TZ 13)

(7) Die Bemühungen zur Ansiedlung von nicht bereits in der Region tätigen Unternehmen wären zu verstärken. (TZ 13)

(8) Die Seminarräume sollten entweder intensiver genutzt oder alternativ einer kostendeckenden anderen Verwendung zugeführt werden. (TZ 15)

(9) Ein Marketingkonzept mit einer eindeutigen Definition der Zielgruppen, der Maßnahmen und der Marke Lakeside–Park wäre zu erstellen. (TZ 16)

(10) Der Erfolg der Marketingmaßnahmen sollte regelmäßig evaluiert werden. (TZ 16)

(11) Die Planungsrechnungen sollten künftig wieder für einen Zeitraum von fünf Jahren erstellt werden. (TZ 18)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(12) In den Planungsrechnungen sollten den hochgerechneten Werten des laufenden Jahres die Erfolgsdaten des Vorjahres vorangestellt werden. (TZ 18)

Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee

(13) Die notwendigen Grundstückswidmungen für die Baurechtsgrundstücke sollten möglichst zeitnah vorgenommen werden. (TZ 7)

(14) Die Vorstellungen zur städtebaulichen Weiterentwicklung der zur Verfügung gestellten Baurechtsgrundstücke sollten bekanntgegeben werden. (TZ 9)

BABEG und Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee

(15) Ein gemeinsamer Strategieprozess wäre einzuleiten und der Lakeside Science & Technology–Park GmbH eine Strategie mit konkreten, ausreichend quantifizierten Zielen vorzugeben. (TZ 8)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Entscheidungsträger

des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Lakeside Science & Technology–Park GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr. Johann QUENDLER (3. September 2002 bis 13. August 2008)
	Mag. Harald DOBERNIG (13. August 2008 bis 28. Dezember 2011)
	Mario CANORI (seit 28. Dezember 2011)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dkfm. Harald SCHEUCHER (14. Oktober 2004 bis 8. Juli 2009)
	Dr. Stefan WEISS (23. Mai 2005 bis 8. Juli 2009)
	Albert GUNZER (8. Juli 2009 bis 28. Dezember 2011)
	Ferry ELSHOLZ (seit 8. Juli 2009)
	Mag. Markus ERTL (seit 28. Dezember 2011)
Geschäftsführer	Mag. Johann SCHÖNEGGER (seit 20. September 2002)
	Dr. Erhard JURITSCH (seit 20. September 2002)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 456
Abkürzungsverzeichnis 457

BMUKK **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur**

Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin

KURZFASSUNG 459

Prüfungsablauf und –gegenstand 463

Rechtsgrundlagen, Organe, künstlerische Aufgaben 463

Ensemble, Orchester und Chor 467

Aufwendungen für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben 470

Vorstellungen und Auslastung 473

Besetzte Plätze nach Kartenkategorien 476

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 482

ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens 483

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wiener Staatsballett – Staatsballett Berlin; Vergleich nach rechtlichen und wirtschaftlichen Kriterien 466

Tabelle 2: Ensemble, Orchester und Chor 467

Tabelle 3: Zuständigkeiten für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben 471

Tabelle 4: Eigentum, Nutzung und Instandhaltung der Theatergebäude 472

Tabelle 5: Vorstellungen, Auslastung und Erlöse 474

Tabelle 6: Anteil der Vollpreiskarten, der ermäßigten und unentgeltlich abgegebenen Karten an den besetzten Plätzen 477

Tabelle 7: Zusammensetzung der ermäßigten und unentgeltlich abgegebenen Karten 478

Tabelle 8: Anzahl ermäßigter Karten 479

Tabelle 9: Anzahl unentgeltlich abgegebener Karten 480

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BGBl.	Bundesgesetzblatt
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz– und Verordnungsblatt für Berlin
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
Volksoper Wien	Volksoper Wien GmbH
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Wiener Staatsoper	Wiener Staatsoper GmbH
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMUKK

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin

Die Volksoper Wien GmbH wies bei den meisten Kennzahlen günstigere Werte auf als die Komische Oper Berlin.

Allerdings waren die Personalaufwendungen je Chormitglied bei der Volksoper Wien um 32,7 % höher als bei der Komischen Oper Berlin. Die Komische Oper Berlin führte keine Aufzeichnungen über den erbrachten Leistungsumfang ihrer Chormitglieder, so dass kein diesbezüglicher Vergleich mit der Volksoper Wien möglich war.

Die Auslastung der bezahlten Plätze sank bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 80,4 % auf 75,8 %, während sie bei der Komischen Oper Berlin von 2008 bis 2010 von 55,2 % auf 56,5 % stieg.

Die Anzahl der unentgeltlich abgegebenen Kooperations– und Dienstkarten stieg bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 14.159 auf 15.072 oder um 6,4 %, während die Anzahl der Frei– und Kooperationskarten – zu denen auch die Dienstkarten zählten – bei der Komischen Oper Berlin von 2008 bis 2010 von 26.959 auf 19.506 oder um 27,6 % sank.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Der Rechnungshof (RH) überprüfte im Rahmen einer koordinierten Prüfung mit dem Rechnungshof von Berlin Kennzahlen der Volksoper Wien GmbH (Volksoper Wien) und verglich diese mit Kennzahlen der Komischen Oper Berlin. Ziel dieser Überprüfung war es, Unterschiede zwischen der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin anhand der erhobenen Kennzahlen darzustellen und zu beurteilen. (TZ 1)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Rechtsgrundlagen, Organe, künstlerische Aufgaben

Die Volksoper Wien wurde mit 1. September 1999, die Komische Oper Berlin mit 1. Jänner 2004 ausgegliedert. (TZ 2)

Die Volksoper Wien ist eine 100 %ige Tochtergesellschaft der Bundestheater–Holding GmbH, die ihrerseits zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich steht. Die Komische Oper Berlin ist ein Betrieb einer landesunmittelbaren rechtsfähigen Stiftung öffentlichen Rechts, der Stiftung Oper in Berlin. (TZ 2)

Die in den Rechtsgrundlagen definierten kulturpolitischen Aufträge an die Volksoper Wien und die Komische Oper Berlin waren ähnlich, der kulturpolitische Auftrag an die Volksoper Wien war aber konkreter als der an die Komische Oper Berlin. (TZ 4)

Das Ballett der Volksoper Wien wurde 2005 mit jenem der Wiener Staatsoper GmbH (Wiener Staatsoper) zusammengelegt (Wiener Staatsballett), das Ballett der Komischen Oper Berlin 2004 mit den Balletten der Staatsoper unter den Linden und der Deutschen Oper (Staatsballett Berlin). Das Wiener und das Berliner Staatsballett unterschieden sich in wesentlichen Kriterien, wie z.B. hinsichtlich der Rechtsform und der wirtschaftlichen Verhältnisse zur Volksoper Wien bzw. zur Komischen Oper Berlin, weshalb der RH nachstehend alle Kennzahlen betreffend die beiden Opernhäuser ohne Ballett darstellt. (TZ 5)

Ensemble, Orchester und Chor

Das Ensemble der Volksoper Wien hatte von 2007/2008 bis 2009/2010 durchschnittlich um 75,4 % mehr, der Chor um 8,3 % mehr und das Orchester um 4,4 % weniger Mitglieder als das Ensemble, der Chor und das Orchester der Komischen Oper Berlin. (TZ 6)

Die Personalaufwendungen je Chormitglied waren bei der Volksoper Wien um 32,7 % höher als bei der Komischen Oper Berlin. Die Komische Oper Berlin führte keine Aufzeichnungen über den erbrachten Leistungsumfang ihrer Chormitglieder, so dass kein diesbezüglicher Vergleich mit der Volksoper Wien möglich war. (TZ 6)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Aufwendungen für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben

Die Komische Oper Berlin übertrug mehr nicht–künstlerische Aufgaben an dritte Unternehmen (Outsourcing) als die Volksoper Wien. (TZ 7)

Aufgrund der unterschiedlichen Regelung der Zuständigkeit für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben (z.B. technische Aufgaben und Verwaltungsaufgaben) war ein Vergleich dieser Aufwendungen nicht möglich. (TZ 7, 8)

Vorstellungen und Auslastung

Die Volksoper Wien wies bei den meisten Kennzahlen günstigere Werte auf als die Komische Oper Berlin. (TZ 9)

Die Volksoper Wien erzielte eine höhere Auslastung der besetzten und der bezahlten Plätze, eine höhere Ertragsauslastung und einen höheren Durchschnittserlös je bezahlten Platz als die Komische Oper Berlin. Die Auslastung der bezahlten Plätze sank bei der Volksoper Wien jedoch von 2007/2008 bis 2009/2010 von 80,4 % auf 75,8 %, während sie bei der Komischen Oper Berlin von 2008 bis 2010 von 55,2 % auf 56,5 % stieg. (TZ 9)

Der Zuschuss aus öffentlichen Mitteln je bezahlten Platz war bei der Volksoper Wien 2009/2010 mit 139 EUR geringer als bei der Komischen Oper Berlin (2010: 212 EUR). (TZ 9)

Der Anteil der Vollpreiskarten und ermäßigten Karten an den besetzten Plätzen sank bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 94,6 % auf 94,2 %, war aber höher als bei der Komischen Oper Berlin (2008 bis 2010: 84,4 % bis 87,5 %). (TZ 10)

Der Anteil der unentgeltlich abgegebenen Karten an den besetzten Plätzen war bei der Volksoper Wien 2009/2010 mit 5,8 % geringer als bei der Komischen Oper Berlin (2010: 12,5 %). Die Anzahl der unentgeltlich abgegebenen Kooperations– und Dienstkarten stieg bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 jedoch von 14.159 auf 15.072 oder um 6,4 %, während bei der Komischen Oper Berlin die Anzahl der Frei– und Kooperationskarten – zu denen auch die Dienstkarten zählten – von 2008 bis 2010 von 26.959 auf 19.506 oder um 27,6 % sank. (TZ 10)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin					
Rechtsgrundlage	Volksoper Wien	Bundestheaterorganisationsgesetz – BThOG, BGBl. I Nr. 108/1998 i.d.g.F.			
	Komische Oper Berlin	Gesetz über die „Stiftung Oper in Berlin" vom 17. Dezember 2003, GVBl. Nr. 47 vom 31. Dezember 2003 i.d.g.F.			
Rechtsform	Volksoper Wien	Gesellschaft mit beschränkter Haftung			
	Komische Oper Berlin	Betrieb einer landesunmittelbaren rechtsfähigen Stiftung öffentlichen Rechts			
Gesellschafter	Volksoper Wien	Bundestheater–Holding GmbH			
	Komische Oper Berlin	–			
Organe	Volksoper Wien	Generalversammlung Aufsichtsrat Geschäftsführung			
	Komische Oper Berlin	Stiftungsrat Stiftungsvorstand			
Unternehmensgegenstand	Volksoper Wien	repräsentatives Repertoiretheater für Oper, Spieloper, Operette, Musical, Ballett und modernen Tanz			
	Komische Oper Berlin	Förderung von Kunst und Kultur, insbesondere des Musiktheaters in der Tradition des Ensemble– und Repertoirebetriebs sowie des Balletts			
		2007/2008 bzw. 2008[1]	**2008/2009 bzw. 2009[1]**	**2009/2010 bzw. 2010[1]**	**Veränderung 2007/2008 bis 2009/2010 bzw. 2008 bis 2010[1]**
		in Mio. EUR			in %
eigenerwirtschaftete Erträge	Volksoper Wien	12,97	10,01	9,35	– 27,9
	Komische Oper Berlin[2]	8,60	5,67	5,45	– 36,6
Zuschuss aus öffentlichen Mitteln	Volksoper Wien	33,20	33,58	36,48	+ 9,9
	Komische Oper Berlin	28,75	31,33	30,84	+ 7,3
Gesamterträge	Volksoper Wien	46,17	43,59	45,83	– 0,7
	Komische Oper Berlin[2]	37,35	37,00	36,29	– 2,8
Gesamtaufwendungen	Volksoper Wien	44,35	43,52	45,81	+ 3,3
	Komische Oper Berlin[2]	37,06	38,75	36,55	– 1,4
		Anzahl			
Besucher (besetzte Plätze)	Volksoper Wien	288.707	281.781	279.284	– 3,3
	Komische Oper Berlin	181.376	182.928	165.933	– 8,5
Beschäftigte[3]	Volksoper Wien	524,80	520,43	514,95	– 1,9
	Komische Oper Berlin	408,80	413,10	404,30	– 1,1

1 Das Geschäftsjahr der Volksoper Wien beginnt am 1. September und endet am 31. August des Folgejahrs, das Geschäftsjahr der Komischen Oper Berlin ist das Kalenderjahr.

2 Die Komische Oper Berlin verbuchte Bühnenbilder bis 2008 als Investitionen, danach als Aufwand. Das Jahr 2008 enthält in den sonstigen Erträgen daher die aktivierte Eigenleistung für Bühnenbilder, das Jahr 2009 enthält deren außerplanmäßige Abschreibung in voller Höhe des Buchwerts.

3 in VZÄ

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin; Volksoper Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMUKK

Kennzahlenvergleich Volksoper Wien – Komische Oper Berlin

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im Rahmen einer koordinierten Prüfung mit dem Rechnungshof von Berlin Kennzahlen der Volksoper Wien GmbH und verglich diese mit Kennzahlen der Komischen Oper Berlin. Die Kennzahlen betrafen bei der Volksoper Wien den Zeitraum von 1. September 2007 bis 31. August 2010, bei der Komischen Oper Berlin die Kalenderjahre 2008 bis 2010.

Ziel dieser Überprüfung war es, Unterschiede zwischen der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin anhand der erhobenen Kennzahlen darzustellen und zu beurteilen.

Zu dem im Februar 2013 an das BMUKK und die Volksoper Wien übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMUKK und die Volksoper Wien im Mai 2013 Stellung.

Der RH übermittelte im Juni 2013 seine Gegenäußerung an die Volksoper Wien.

Rechtsgrundlagen, Organe, künstlerische Aufgaben

2 (1) Die Volksoper Wien besteht seit 1898. Die Ausgliederung der Volksoper Wien erfolgte mit 1. September 1999 auf Grundlage des Bundesgesetzes über die Neuorganisation der Bundestheater (Bundestheaterorganisationsgesetz – BThOG). Alleingesellschafterin der Volksoper Wien ist die Bundestheater–Holding GmbH, die ihrerseits zu 100 % im Eigentum der Republik Österreich steht.

Die Bundestheater–Holding GmbH ist auch Alleingesellschafterin

- der Wiener Staatsoper GmbH und
- der Burgtheater GmbH

sowie Mehrheitsgesellschafterin

- der Theaterservice GmbH (nunmehr ART for ART Theaterservice GmbH).[1]

Die vier Tochtergesellschaften der Bundestheater–Holding GmbH sind rechtlich, künstlerisch und wirtschaftlich eigenständig.

[1] Im Jahr 2012 änderte die Theaterservice GmbH ihre Firmenbezeichnung auf ART for ART Theaterservice GmbH. Die für die Bundestheater maßgebliche Rechtsgrundlage – das Bundestheaterorganisationsgesetz – bezeichnet das Unternehmen abgekürzt als Theaterservice GmbH. Daher verwendet auch der RH diese abgekürzte Firmenbezeichnung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die 1947 gegründete Komische Oper Berlin ist seit der Errichtung der Stiftung Oper in Berlin am 1. Jänner 2004 ein Betrieb dieser landesunmittelbaren rechtsfähigen Stiftung öffentlichen Rechts. Rechtsgrundlage ist das Gesetz über die „Stiftung Oper in Berlin“ vom 17. Dezember 2003.

Die weiteren Betriebe der Stiftung Oper in Berlin sind

– die Staatsoper unter den Linden,

– die Deutsche Oper Berlin,

– das Staatsballett Berlin und

– der Bühnenservice.

Die fünf Betriebe der Stiftung Oper in Berlin sind rechtlich unselbständig, jedoch künstlerisch und wirtschaftlich eigenständig.

(3) Das Geschäftsjahr der Volksoper Wien begann am 1. September und endete am 31. August des Folgejahres. Das Geschäftsjahr der Komischen Oper Berlin war das Kalenderjahr.

3 (1) Organe der Volksoper Wien waren die Generalversammlung, der Aufsichtsrat und die beiden Geschäftsführer. Die Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur bestellte den künstlerischen, die Bundestheater–Holding GmbH den kaufmännischen Geschäftsführer.

(2) Organe der Stiftung Oper in Berlin waren der Stiftungsrat und der Stiftungsvorstand. Der Stiftungsrat ernannte den Generaldirektor der Stiftung, die Intendanten und kaufmännischen Geschäftsführer der Betriebe sowie den Geschäftsführer des Bühnenservice–Betriebs. Diese bildeten den Stiftungsvorstand.

(3) Die kaufmännische Geschäftsführerin der Komischen Oper Berlin war seit November 2009 Mitglied des Aufsichtsrats der Volksoper Wien.

4.1 (1) Der im Bundetheaterorganisationsgesetz definierte kulturpolitische Auftrag an die Volksoper Wien lautete, ein repräsentatives Repertoiretheater für Oper, Spieloper, Operette, Musical sowie für Ballett und modernen Tanz zu führen. Die Volksoper Wien sollte eine Ergänzung und Erweiterung des österreichischen Musiktheater– und Tanzangebots in Richtung Innovation hinsichtlich Spielplans und Interpreten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

sein und dadurch auf eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Begriffs „Volksoper“ einwirken sowie den Aspekt der Kulturvermittlung für ein breites Publikum mitberücksichtigen.

(2) Der im Gesetz über die „Stiftung Oper in Berlin“ definierte kulturpolitische Auftrag war die Förderung von Kunst und Kultur, insbesondere des Musiktheaters in der Tradition des Ensemble– und Repertoirebetriebs. Die Komische Oper Berlin zeigte Oper, Operette und Musical in deutscher Sprache, vom Barock bis ins 21. Jahrhundert. Sie sah Vielseitigkeit, Abwechslungsreichtum und neue Sichtweisen als Kennzeichen ihres Musiktheaters. Außerdem veranstaltete sie Sinfoniekonzerte und war Veranstaltungsort für Aufführungen des Staatsballetts Berlin.

Weder die zuständige Senatsverwaltung von Berlin noch die Stiftung Oper in Berlin formulierte für die Komische Oper Berlin einen konkreten künstlerischen Auftrag.

4.2 Die in den Rechtsgrundlagen definierten kulturpolitischen Aufträge an die Volksoper Wien und die Komische Oper Berlin waren ähnlich, der kulturpolitische Auftrag an die Volksoper Wien war aber konkreter als der an die Komische Oper Berlin.

5.1 (1) Die Ballette der Volksoper Wien und der Wiener Staatsoper wurden mit 1. September 2005 zusammengelegt. Seit 1. September 2010 trug dieses Ballett die Bezeichnung „Wiener Staatsballett“.

(2) Gleichzeitig mit der Gründung der Stiftung Oper in Berlin wurden mit 1. Jänner 2004 die Ballette der Staatsoper unter den Linden, der Deutschen Oper und der Komischen Oper Berlin zusammengelegt (Staatsballett Berlin).

(3) Der RH verglich in der folgenden Tabelle das Wiener Staatsballett mit dem Staatsballett Berlin nach rechtlichen und wirtschaftlichen Kriterien:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 1: Wiener Staatsballett – Staatsballett Berlin; Vergleich nach rechtlichen und wirtschaftlichen Kriterien

	Wiener Staatsballett	Staatsballett Berlin
künstlerisch eigenständig seit	1. September 2005	1. Jänner 2004
Rechtsgrundlagen	Organisationsstatut „Das Ballett der Wiener Staatsoper und Volksoper“ vom 30. Juni 2005, Kooperationsvertrag zwischen der Wiener Staatsoper und der Volksoper Wien vom 6. Juli 2005	Gesetz über die „Stiftung Oper in Berlin“ vom 17. Dezember 2003
Rechtsform	Arbeitsgemeinschaft zwischen der Wiener Staatsoper und der Volksoper Wien, kein eigener Rechtsträger	Betrieb der Stiftung Oper in Berlin, kein eigener Rechtsträger
hierarchisch–organisatorisches Verhältnis zur	Volksoper Wien: dieser und der Wiener Staatsoper unterstellt	Komischen Oper Berlin: gleichrangiger Betrieb in der Stiftung Oper in Berlin
Grundlage der Zusammenarbeit bei abendfüllenden Ballettvorstellungen	Volksoper Wien: diese stellt dem Wiener Staatsballett einen Teil dessen jährlichen Budgets zur Verfügung und erhält die Erlöse aus abendfüllenden Ballettvorstellungen	Komische Oper Berlin: diese vermietet das spielfertige Haus gegen geringes Entgelt an das Staatsballett Berlin
Arbeitnehmer beschäftigt bei der	Volksoper Wien und der Wiener Staatsoper	Stiftung Oper in Berlin
Anzahl abendfüllender Ballettvorstellungen	2009/2010: insgesamt 87, davon 29 in der Volksoper Wien	2010: insgesamt 117, davon 16 in der Komischen Oper Berlin

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

(4) Da es sich beim Staatsballett Berlin um einen rechtlich unselbständigen, jedoch künstlerisch und wirtschaftlich eigenständigen Betrieb der Stiftung Oper in Berlin handelte, erfasste die Komische Oper Berlin das Staatsballett Berlin in ihren Kennzahlen nicht. Der RH stellte daher auch die Kennzahlen der Volksoper Wien ohne Ballett dar, um eine Vergleichbarkeit der beiden Opernhäuser auf bereinigter Kennzahlenbasis zu ermöglichen.

5.2 Der Vergleich zeigte, dass sich das Wiener Staatsballett in wesentlichen Kriterien vom Staatsballett Berlin unterschied:

- Die Rechtsformen der Staatsballette waren unterschiedlich.

- Während das Wiener Staatsballett der Volksoper Wien und der Wiener Staatsoper unterstellt war, bildete das Staatsballett Berlin einen zur Komischen Oper Berlin gleichrangigen Betrieb in der Stiftung Oper in Berlin.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Die Volksoper Wien stellte dem Wiener Staatsballett ein jährliches Budget sowie die künstlerische, administrative und technische Infrastruktur für die Ballettvorstellungen zur Verfügung. Die Vorstellungen des Wiener Staatsballetts kosteten die Volksoper Wien rd. 3,7 Mio. EUR (2007/2008), rd. 3,5 Mio. EUR (2008/2009) und rd. 3,9 Mio. EUR (2009/2010) und erbrachten Erlöse von rd. 0,7 Mio. EUR (2007/2008), rd. 0,8 Mio. EUR (2008/2009) und rd. 0,9 Mio. EUR (2009/2010). Die Komische Oper Berlin vermietete hingegen das spielfertige Opernhaus an das Staatsballett Berlin.

Ensemble, Orchester und Chor

6.1 (1) Zur Erfüllung ihrer künstlerischen Aufgaben verfügten sowohl die Volksoper Wien als auch die Komische Oper Berlin über ein Ensemble, ein Orchester und einen Chor.

Der RH verglich in der folgenden Tabelle das Ensemble, das Orchester und den Chor der Volksoper Wien mit jenen der Komischen Oper Berlin.

Tabelle 2: Ensemble, Orchester und Chor

	Volksoper Wien			Komische Oper Berlin			Volksoper Wien im Vergleich zur Komischen Oper Berlin
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2008	2009	2010	Mittelwert 2008–2010[2]
Mitglieder	Anzahl[1]						in %
Ensemble[3]	49,5	52,2	48,6	31,0	28,0	27,0	+ 75,4
Orchester	99,4	99,2	99,6	104,0	103,3	104,5	– 4,4
Chor	64,0	64,2	63,6	59,0	60,0	58,0	+ 8,3
Personalaufwendungen	in Mio. EUR						in %
Ensemble	3,29	3,35	3,14	1,70	1,78	1,67	+ 89,9
Orchester	6,53	6,77	7,40	6,80	6,95	6,82	+ 0,6
Chor	4,11	4,23	4,21	2,85	2,97	2,91	+ 43,6
Personalaufwendungen je Mitglied	in EUR						in %
Ensemble	66.511	64.168	64.564	54.832	63.646	61.778	+ 8,9
Orchester	65.663	68.260	74.296	65.378	67.245	65.300	+ 5,2
Chor	64.173	65.939	66.224	48.276	49.450	50.202	+ 32,7

1 Volksoper Wien jeweils zum 31. August, Komische Oper Berlin jeweils zum 31. Dezember; in VZÄ
2 Mittelwert der jährlichen prozentualen Abweichung
3 das Ensemble der Volksoper Wien enthielt einen Kleindarsteller und einen Schauspieler (in VZÄ), das Ensemble der Komischen Oper Berlin ausschließlich Sänger

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Im Vergleich mit der Komischen Oper Berlin hatte das Ensemble der Volksoper Wien im überprüften Zeitraum durchschnittlich um 75,4 % mehr, das Orchester der Volksoper Wien durchschnittlich um 4,4 % weniger und der Chor der Volksoper Wien durchschnittlich um 8,3 % mehr Mitglieder.

(3) Sowohl bei der Volksoper Wien als auch bei der Komischen Oper Berlin waren die gegenseitigen Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis des künstlerischen Personals, insbesondere des Orchesters und des Chors, in kollektivem Arbeitsrecht vereinbart. Bei der Volksoper Wien wurden diese Vereinbarungen als Kollektivverträge bezeichnet, bei der Komischen Oper Berlin als Tarifverträge.

Die Vertragspartner der für die Volksoper Wien gültigen Kollektivverträge passten die Bezüge des künstlerischen Personals jährlich dem Anstieg der Lebenshaltungskosten an. Die Anpassungen betrugen für 2007/2008 ab September 2007 2,0 % und ab Jänner 2008 2,75 %, für 2008/2009 2,7 % sowie eine Einmalzahlung von 175 EUR und für 2009/2010 2,28 %.

Die Vertragspartner der für die Komische Oper Berlin gültigen Tarifverträge hatten 2003 vereinbart, dass die Anpassung der Bezüge des künstlerischen Personals mehrerer Theater in Berlin, zu denen auch die Komische Oper Berlin zählte, bis auf weiteres ausgesetzt würde. Die Bezüge des künstlerischen Personals der Komischen Oper Berlin wurden daher 2008 und 2009 nicht angepasst. Im Jahr 2010 erfolgte eine Anpassung in Höhe von 4,5 %.

(4) Die Personalaufwendungen je Ensemblemitglied waren bei der Volksoper Wien 2007/2008 um 21,3 % höher als bei der Komischen Oper Berlin. Allerdings beschäftigte die Komische Oper Berlin in diesem Geschäftsjahr unterjährig weniger Ensemblemitglieder als zum 31. Dezember und hatte dadurch geringere Personalaufwendungen. Die Personalaufwendungen je Ensemblemitglied waren 2008/2009 und 2009/2010 bei der Volksoper Wien nur mehr um 0,8 % bzw. um 4,5 % höher als bei der Komischen Oper Berlin, weil diese unterjährig ungefähr gleich viele Ensemblemitglieder beschäftigte wie zum 31. Dezember.

(5) Die Personalaufwendungen je Orchestermitglied waren bei der Volksoper Wien 2007/2008 und 2008/2009 geringfügig höher als bei der Komischen Oper Berlin. Dies war auf die seit 2003 unterbliebene Anpassung der tarifvertraglich geregelten Bezüge der Orchestermitglieder der Komischen Oper Berlin zurückzuführen. Die Bezüge der Orchestermitglieder stiegen bei der Volksoper Wien von 2008/2009 bis

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

2009/2010 um 8,8 %, weil die Vertragspartner einen neuen Kollektivvertrag für das Orchester vereinbart hatten, der ab 1. September 2009 höhere Bezüge der Orchestermitglieder vorsah. Die Anzahl der Vorstellungs– und Probendienste der Orchestermitglieder der Volksoper Wien stieg 2009/2010 um 10,0 % gegenüber dem Vorjahr.

(6) Die Personalaufwendungen je Chormitglied der Volksoper Wien waren im Durchschnitt des Zeitraums von 2007/2008 bis 2009/2010 um 32,7 % höher als jene der Komischen Oper Berlin. Dies war zum Teil auf die seit 2003 unterbliebene Anpassung der tarifvertraglich geregelten Bezüge der Chormitglieder der Komischen Oper Berlin zurückzuführen, vorwiegend jedoch auf die insgesamt höheren Bezüge der Chormitglieder der Volksoper Wien.

Die Bundestheater–Holding GmbH hatte im Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2000 festgehalten, dass die Personalaufwendungen für Chormitglieder der Volksoper Wien relativ hoch waren und dies auf das Gehaltsschema zurückgeführt, aber auch auf eine umfangreiche Anrechnung von Vordienstzeiten zur Erreichung einer höheren Gehaltsstufe bereits beim Eintritt in die Volksoper Wien. Im Jahr 2004 vereinbarten die Vertragspartner einen neuen Kollektivvertrag für die Chormitglieder der Volksoper Wien, der eine geringere Anrechnung von Vordienstzeiten vorsah; 2009/2010 galten diese Regelungen jedoch nur für rd. 26,6 % der Chormitglieder.

Die Chormitglieder der Volksoper Wien wirkten 2007/2008 durchschnittlich an 125, 2008/2009 durchschnittlich an 133 und 2009/2010 durchschnittlich an 130 Vorstellungen mit. Die Komische Oper Berlin führte keine Aufzeichnungen über den Leistungsumfang ihrer Chormitglieder, so dass kein diesbezüglicher Vergleich mit der Volksoper Wien möglich war.

6.2 Der RH fasste zusammen, dass das Ensemble der Volksoper Wien um 75,4 % und der Chor um 8,3 % im Vergleich zur Komischen Oper Berlin größer, das Orchester hingegen um 4,4 % kleiner als jenes der Komischen Oper Berlin war.

Der RH wies darauf hin, dass neben höheren Personalaufwendungen für Ensemble und Orchester insbesondere die Personalaufwendungen je Chormitglied bei der Volksoper Wien durchschnittlich um 32,7 % höher waren als bei der Komischen Oper Berlin. Der RH empfahl der Volksoper Wien, eine Reduktion der Personalaufwendungen je Chormitglied anzustreben.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Da jedoch die Komische Oper Berlin keine Aufzeichnungen über den Leistungsumfang der Chormitglieder führte, war ein diesbezüglicher Vergleich mit der Volksoper Wien nicht möglich.

6.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper Wien sei beim Abschluss des Kollektivvertrags für Chormitglieder im Jahr 2004 die Chorstärke bei gleichem Leistungsumfang des Chors um fünf Stellen reduziert worden, wodurch sich der Leistungsumfang je Mitglied erhöht habe. Dies führe zu einer nachhaltigen Einsparung von 7 % der Personalkosten. Die Reduktion der Gesamtkosten des Chors spiegle sich jedoch nicht in den durchschnittlichen Bezügen der Chormitglieder der Volksoper Wien wider.*

6.4 Der RH hielt fest, dass erst 2004 ein neuer Kollektivvertrag für Chormitglieder abgeschlossen wurde, obwohl die Bundestheater–Holding GmbH im Unternehmenskonzept aus dem Jahr 2000 festgehalten hatte, dass die Personalaufwendungen für Chormitglieder der Volksoper Wien relativ hoch waren.

Im Hinblick auf die im Vergleich mit der Komischen Oper Berlin deutlich höheren Personalaufwendungen je Chormitglied bei der Volksoper Wien bekräftigte der RH daher seine Empfehlung, weitere Einsparungsmaßnahmen zu erzielen.

Aufwendungen für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben

7.1 (1) Zu den nicht–künstlerischen Aufgaben der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin zählte der RH all jene Aufgaben, die zur Aufrechterhaltung des Theaterbetriebs notwendig waren. Dies waren technische Aufgaben im weitesten Sinne (z.B. Reinigung, Feuerwehr, Lager– und Transportleistungen, IT), Verwaltungsaufgaben (z.B. Marketing, Kartenverkauf und –vertrieb, Rechnungswesen) und sonstige Aufgaben (z.B. Publikumsdienst).

(2) In der folgenden Tabelle stellte der RH dar, welche Einrichtung die jeweilige nicht–künstlerische Aufgabe der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin tatsächlich vorwiegend erfüllte, hielt fest, welche Einrichtung aufgrund der Rechtsgrundlage für die Erfüllung der jeweiligen Aufgabe zuständig war und vermerkte, bei welchen Aufgaben die Erfüllung vollständig an Dritte (Outsourcing) übertragen war.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 3: Zuständigkeiten für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben

nicht–künstlerische Aufgaben	Volksoper Wien	ART for ART Theater-service GmbH	Bundes-theater–Holding GmbH	Komische Oper Berlin	Stiftung Oper in Berlin
Reinigung	✓			✓ 0	
Publikumsdienst	✓ 0			✓ 0	
Feuerwehr	✓			✓ 0	
Marketing	✓ §			✓	
Kartenverkauf und –vertrieb	✓ §	✓ §		✓ 0	
Rechnungswesen	✓				✓
Personalverwaltung	✓				✓
Lager– und Transport-leistungen		✓ §		✓	
Informationstechnologie	✓	✓ §		✓	
Veranlagung liquider Mittel			✓	✓	
Verträge mit Energieversorgern und Versicherungsunternehmen	✓			✓	✓
Instandhaltung Bühnentechnik	✓ §	✓ §		✓	
Gebäudeverwaltung, Instandhaltung Gebäude	✓	✓ §	✓ §	✓	

Legende:
✓ tatsächlliche vorwiegende Aufgabenerfüllung
§ zuständig für die Aufgabenerfüllung aufgrund der jeweiligen Rechtsgrundlage
0 vollständiges oder überwiegendes Outsourcing an Dritte

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

(3) Die Erfüllung der meisten nicht–künstlerischen Aufgaben der Volksoper Wien erfolgte durch eigenes Personal, durch die ART for ART Theaterservice GmbH oder durch die Bundestheater–Holding GmbH. Die Volksoper Wien beauftragte ein drittes Unternehmen (Outsourcing) mit dem Publikumsdienst.

(4) Die Erfüllung der nicht–künstlerischen Aufgaben der Komischen Oper Berlin erfolgte durch eigenes Personal oder durch eine zentrale Serviceeinheit der Stiftung Oper in Berlin. Die Komische Oper Berlin beauftragte dritte Unternehmen (Reinigung, Publikumsdienst, Feuerwehr, Kartenvertrieb).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(5) Die Rechtsgrundlagen der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin regelten die Zuständigkeit für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben unterschiedlich. Jene nicht–künstlerischen Aufgaben, für die keine Zuständigkeit in den Rechtsgrundlagen geregelt war, waren bei der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin ebenfalls unterschiedlich verteilt.

Die Komische Oper Berlin übertrug mehr nicht–künstlerische Aufgaben an dritte Unternehmen (Outsourcing) als die Volksoper Wien.

7.2 Der RH zeigte auf, dass die Zuständigkeit für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben bei der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin unterschiedlich geregelt war. Die Personal– und Sachaufwendungen hiefür fielen bei mehreren Unternehmen bzw. Betrieben an, was einen unmittelbaren Vergleich der Aufwendungen für die Erfüllung nicht–künstlerischer Aufgaben unterband.

8 Das Eigentum, die Nutzung und die Instandhaltung der Theatergebäude waren bei der Volksoper Wien und bei der Komischen Oper Berlin unterschiedlich gestaltet:

Tabelle 4: Eigentum, Nutzung und Instandhaltung der Theatergebäude

	Volksoper Wien	Komischen Oper Berlin
Eigentümer	Bund	Stiftung Oper in Berlin
unentgeltlicher Fruchtnießer	Bundestheater–Holding GmbH	–
Nutzer	Volksoper Wien (entgeltlich)	Komische Oper Berlin (unentgeltlich)
Instandhalter	Bundestheater–Holding GmbH ART for ART Theaterservice–GmbH Volksoper Wien	Komische Oper Berlin

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

Während der Bund auch nach der 1999 erfolgten Gründung der Bundestheater–Holding GmbH Eigentümer des Theatergebäudes der Volksoper Wien blieb, übertrug das Land Berlin 2004 das Eigentum am Theatergebäude der Komischen Oper Berlin an die Stiftung Oper in Berlin.

Der Bund übertrug 1999 den unentgeltlichen Fruchtgenuss am Theatergebäude der Volksoper Wien an die Bundestheater–Holding GmbH, die dieses an die Volksoper Wien entgeltlich vermietete. Die Aufwendungen der Volksoper Wien enthielten daher die an die Bundestheater–Holding GmbH geleisteten Mietzahlungen. Da die Komische Oper

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Berlin ein rechtlich unselbständiger Betrieb der Stiftung Oper in Berlin war, hatte sie für die Nutzung des im Eigentum der Stiftung Oper in Berlin stehenden Theatergebäudes kein Entgelt zu entrichten.

Vorstellungen und Auslastung

9.1 (1) Der RH verglich die Anzahl der Vorstellungen sowie der angebotenen, besetzten und bezahlten Plätze der Volksoper Wien mit jenen der Komischen Oper Berlin und errechnete daraus die folgenden Kennzahlen:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 5: Vorstellungen, Auslastung und Erlöse

	Volksoper Wien				Komische Oper Berlin			
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung 2007/2008 bis 2009/2010	2008	2009	2010	Veränderung 2008 bis 2010
	Anzahl			in %[1]	Anzahl			in %
Vorstellungen	261	260	275	+ 5,4	256	258	234	– 8,6
Premieren	8	7	8	–	6	7	7	+ 16,7
Gastspiele (Vorstellungen)	1 (11)	–	–	–	2 (4)	–	–	–
angebotene Plätze	339.759	343.634	347.263	+ 2,2	277.314	287.145	256.873	– 7,4
besetzte Plätze	288.707	281.781	279.284	– 3,3	181.376	182.928	165.933	– 8,5
bezahlte Plätze	273.080	266.014	263.106	– 3,7	153.114	154.074	145.169	– 5,2
	in %							
Auslastung besetzte Plätze	85,0	82,0	80,4	– 5,4	65,4	63,7	64,6	– 1,2
Auslastung bezahlte Plätze	80,4	77,4	75,8	– 5,7	55,2	53,7	56,5	+ 2,4
	in Mio. EUR			in %	in Mio. EUR			in %
Erlöse Kartenverkauf	7,94	7,63	7,45	– 6,1	3,82	3,73	3,46	– 9,4
mögliche Erlöse Kartenverkauf	12,16	12,22	13,01	+ 6,9	9,62	9,77	8,79	– 8,6
	in %							
Ertragsauslastung	65,3	62,4	57,3	– 12,3	39,7	38,2	39,4	– 0,8
	in Mio. EUR			in %	in Mio. EUR			in %
Zuschuss aus öffentlichen Mitteln	33,20	33,58	36,48	+ 9,9	28,75	31,33	30,84	+ 7,3
	in EUR[2]			in %	in EUR[2]			in %
Durchschnittserlös je bezahlten Platz	29	29	28	– 3,5	25	24	24	– 4,0
Zuschuss aus öffentlichen Mitteln je angebotenen Platz	98	98	105	+ 7,1	104	109	120	+ 15,4
Zuschuss aus öffentlichen Mitteln je besetzten Platz	115	119	131	+ 13,9	159	171	186	+ 17,0
Zuschuss aus öffentlichen Mitteln je bezahlten Platz	122	126	139	+ 13,9	188	203	212	+ 12,8

1 Rundungsdifferenzen möglich
2 auf ganze EUR gerundet
Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die Anzahl der Vorstellungen der Volksoper Wien war 2007/2008 (261 Vorstellungen) und 2008/2009 (260 Vorstellungen) nahezu gleich wie die Anzahl der Vorstellungen der Komischen Oper Berlin 2008 (256 Vorstellungen) und 2009 (258 Vorstellungen). Die Anzahl der Vorstellungen der Volksoper Wien stieg 2009/2010 auf 275, weil sie ab diesem Jahr eine neue Vorstellungsreihe im Foyer anbot. Bei der Komischen Oper Berlin sank 2010 die Anzahl der Vorstellungen, weil sie in diesem Jahr das Opernhaus häufiger an das Staatsballett Berlin vermietete.

Bei der Volksoper Wien fanden im überprüften Zeitraum sieben bis acht Premieren jährlich statt, bei der Komischen Oper Berlin sechs bis sieben. Die Volksoper Wien führte 2007/2008 ein Gastspiel in Japan mit elf Vorstellungen durch, die Komische Oper Berlin 2008 zwei Gastspiele in Basel und Mannheim mit insgesamt vier Vorstellungen.

(3) Die Anzahl der angebotenen Plätze war bei der Volksoper Wien auch deshalb höher als bei der Komischen Oper Berlin, weil ihr Zuschauerraum um 12,4 % mehr Publikum fasste als jener der Komischen Oper Berlin.

(4) Die Auslastung der besetzten Plätze war bei der Volksoper Wien höher als bei der Komischen Oper Berlin, sank jedoch bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 85,0 % auf 80,4 % und bei der Komischen Oper Berlin von 65,4 % (2008) auf 64,6 % (2010). Die Auslastung der bezahlten Plätze war bei der Volksoper Wien ebenfalls höher als bei der Komischen Oper Berlin, sank jedoch bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 80,4 % auf 75,8 %, während sie bei der Komischen Oper Berlin von 55,2 % (2008) auf 56,5 % (2010) stieg.

(5) Die Volksoper Wien erzielte 2009/2010 7,45 Mio. EUR an Erlösen aus dem Kartenverkauf, die Komische Oper Berlin 2010 3,46 Mio. EUR. Die Komische Oper Berlin begründete dies mit ihrem Selbstverständnis als zeitgemäßes, lebendiges Musiktheater, das neue Sichtweisen präsentiere. Dadurch würden nicht alle Besucherkreise gleichermaßen angesprochen.

(6) Die Ertragsauslastung und der Durchschnittserlös je bezahlten Platz der Volksoper Wien waren 2009/2010 mit 57,3 % bzw. 28 EUR höher als jene der Komischen Oper Berlin 2010 mit 39,4 % bzw. 24 EUR. Die Komische Oper Berlin gab dazu bekannt, dass es aufgrund der von Wien unterschiedlichen regionalen und sozialen Strukturen in Berlin nur begrenzte Möglichkeiten gäbe, die Kartenpreise zu erhöhen. Die Ertragsauslastung der Volksoper Wien sank jedoch von 2007/2008

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

bis 2009/2010 von 65,3 % auf 57,3 % und der Durchschnittserlös je bezahlten Platz von 29 EUR auf 28 EUR.

(7) Die Volksoper Wien erhielt 2009/2010 mit 36,48 Mio. EUR einen höheren Zuschuss aus öffentlichen Mitteln als die Komische Oper Berlin (2010: 30,84 Mio. EUR). Der Zuschuss aus öffentlichen Mitteln je angebotenen, besetzten und bezahlten Platz stieg sowohl bei der Volksoper Wien als auch bei der Komischen Oper Berlin, war bei der Volksoper Wien jedoch geringer als bei der Komischen Oper Berlin. So erhielt die Volksoper Wien 2009/2010 einen Zuschuss aus öffentlichen Mitteln je bezahlten Platz von 139 EUR, die Komische Oper Berlin 2010 von 212 EUR.

9.2 Der RH fasste zusammen, dass alle Auslastungs– und Erlöskennzahlen bei der Volksoper Wien günstigere Werte aufwiesen als bei der Komischen Oper Berlin. Er wies jedoch darauf hin, dass die Auslastung der bezahlten Plätze bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 80,4 % auf 75,8 % sank, wogegen sie bei der Komischen Oper Berlin von 2008 bis 2010 von 55,2 % auf 56,5 % stieg.

Der RH empfahl der Volksoper Wien – auch im Hinblick auf den Zuschuss aus öffentlichen Mitteln –, die Auslastung der bezahlten Plätze zu verbessern.

Besetzte Plätze nach Kartenkategorien

10.1 (1) Die besetzten Plätze der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin verteilten sich auf die Kartenkategorien Vollpreiskarten, ermäßigte Karten und unentgeltlich abgegebene Karten wie folgt:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 6: Anteil der Vollpreiskarten, der ermäßigten und unentgeltlich abgegebenen Karten an den besetzten Plätzen

	Volksoper Wien				Komische Oper Berlin			
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung 2007/2008 bis 2009/2010	2008	2009	2010	Veränderung 2008 bis 2010
	in %[1]							
Vollpreiskarten	51,9	48,9	46,8	– 9,8	43,0	41,5	43,3	+ 0,7
ermäßigte Karten	42,7	45,5	47,4	+ 11,0	41,4	42,5	44,2	+ 6,8
unentgeltlich abgegebene Karten	5,4	5,6	5,8	+ 7,4	15,6	16,0	12,5	– 19,9
Summe	**100,0**	**100,0**	**100,0**		**100,0**	**100,0**	**100,0**	

[1] Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

Der Anteil der Vollpreiskarten und der ermäßigten Karten an den besetzten Plätzen sank bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 94,6 % auf 94,2 %, war aber höher als bei der Komischen Oper Berlin (2008 bis 2010: 84,4 % bis 87,5 %). Dabei sank der Anteil der Vollpreiskarten an den besetzten Plätzen bei der Volksoper Wien um 9,8 %, der Anteil der ermäßigten Karten stieg um 11,0 %. Der Anteil der unentgeltlich abgegebenen Karten stieg bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 5,4 % auf 5,8 %, jener bei der Komischen Oper Berlin sank von 2008 bis 2010 von 15,6 % auf 12,5 %.

(2) Die Volksoper Wien und die Komische Oper Berlin verkauften ermäßigte oder gaben unentgeltliche Karten wie folgt ab:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Besetzte Plätze nach Kartenkategorien

Tabelle 7: Zusammensetzung der ermäßigten und unentgeltlich abgegebenen Karten

Kartenkategorie		Volksoper Wien	Komische Oper Berlin
ermäßigte Karten		– Abonnements, Zyklen, Wahlabonnements – Kinder, Schüler, Studenten, Theater der Jugend – Senioren – Rollstuhl– und Rollstuhlbegleiterkarten – Regiekarten – Presseregiekarten – sonstige, Gruppen– und Arbeitslosenkarten	– Kinder, Schüler, Studenten – Auszubildende – Wehr– und Bundesfreiwilligendienstleistende – Arbeitslose – Rentnerinnen und Rentner – Seniorinnen und Senioren – Besucherorganisationen – sonstige (u.a. Marketingaktionskarten, Mitarbeiterkarten)
unentgeltlich abgegebene Karten	Freikarten	in Kooperationskarten und Dienstkarten enthalten	– Künstler aufgrund vertraglicher Vereinbarung – Begleitpersonen von Rollstuhlbenutzern
	Pressekarten	– Presse	– Presse
	Kooperationskarten	– Lehrer – Gewinnspielteilnehmer – Sponsorenkarten (aufgrund vertraglicher Vereinbarung)	– Sponsorenkarten (aufgrund vertraglicher Vereinbarung) – diensthabender Arzt, Förderkreis – diensthabende(r) Mitarbeiter
	Dienstkarten	– Behörde (Polizei, Feuerwehr, Arzt) – Künstler, Technik – Direktion – Sponsoren/Partner (in Anbahnungsphase)	– in Freikarten enthalten, diensthabender Arzt in Kooperationskarten

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

Die Kartenkategorien ermäßigte und unentgeltlich abgegebene Karten setzten sich bei der Volksoper Wien und der Komischen Oper Berlin unterschiedlich zusammen.

(3) Die Volksoper Wien und die Komische Oper Berlin verkauften die folgende Anzahl an ermäßigten Karten:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 8: Anzahl ermäßigter Karten

	Volksoper Wien				Komische Oper Berlin			
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung 2007/2008 bis 2009/2010	2008	2009	2010	Veränderung 2008 bis 2010
	Anzahl			in %	Anzahl			in %
Abonnements, Zyklen, Wahlabonnements	34.435	40.985	40.974	+ 19,0	1.842	1.786	1.602	– 13,0
Schüler, Studenten, Kinder, Schülergruppen, Theater der Jugend	27.465	20.589	33.813	+ 23,1	28.117	28.834	30.311	+ 7,8
Rollstuhl– und Rollstuhlbegleiterkarten	641	704	666	+ 3,9	–	–	–	–
Regiekarten	16.742	23.718	22.927	+ 36,9	–	–	–	–
Presseregiekarten	946	777	713	– 24,6	–	–	–	–
Sonstige, Gruppen–, Arbeitslosenkarten	42.965	41.477	33.184	– 22,8	–	–	–	–
Besucherorganisationen	–	–	–	–	12.635	12.480	9.782	– 22,6
Sonstige	–	–	–	–	32.443	34.631	31.667	– 2,4
Summe	**123.194**	**128.250**	**132.277**	**+ 7,4**	**75.037**	**77.731**	**73.362**	**– 2,2**

Legende: Kartenkategorie nicht vorhanden oder in anderer Kartenkategorie enthalten (siehe Tabelle 7)

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

Bei der Volksoper Wien stieg die Anzahl der verkauften Karten für Abonnements, Zyklen und Wahlabonnements von 2007/2008 bis 2009/2010 um 19,0 %. Diese Karten stellten von 2007/2008 bis 2009/2010 durchschnittlich 30,3 % der ermäßigten Karten bzw. 13,7 % der verkauften Karten insgesamt dar. Die Komische Oper Berlin verkaufte Abonnements für ihre Sinfoniekonzerte, jedoch keine Abonnements, Zyklen oder Wahlabonnements für szenische Aufführungen. Die Komische Oper Berlin begründete dies mit dem Umstand, dass ihr Publikum diese Abonnements nicht nachfrage und der Verkauf dieser Karten das Angebot an einzeln kaufbaren Karten einschränke.

Neben den verkauften Karten für Abonnements, Zyklen und Wahlabonnements stieg bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 auch die Anzahl der verkauften Karten für Schüler, Studenten, Kinder, Schülergruppen und das Theater der Jugend um 23,1 %. Die Anzahl der verkauften Regiekarten stieg bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 um 36,9 %.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bei der Komischen Oper Berlin sank die Anzahl der ermäßigten Karten von 2008 bis 2010 geringfügig, weil sie weniger ermäßigte Karten an Besucherorganisationen – wie z.B. den Verein der Theatergemeinde und des Theaterclubs – verkaufte.

(4) Die Volksoper Wien und die Komische Oper Berlin gaben die folgende Anzahl unentgeltlicher Karten ab:

Tabelle 9: Anzahl unentgeltlich abgegebener Karten

	Volksoper Wien				Komische Oper Berlin			
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Veränderung 2007/2008 bis 2009/2010	2008	2009	2010	Veränderung 2008 bis 2010
Kartenkategorie	Anzahl			in %	Anzahl			in %
Pressekarten	**1.468**	**1.257**	**1.106**	**– 24,7**	**1.303**	**1.516**	**1.258**	**– 3,5**
Freikarten	–	–	–	–	7.698	8.811	7.763	+ 0,8
Kooperationskarten	952	874	1.201	+ 26,2	19.261	18.915	11.743	– 39,0
Dienstkarten	13.207	13.636	13.871	+ 5,0	–	–	–	–
Summe Frei–, Kooperations– und Dienstkarten	**14.159**	**14.510**	**15.072**	**+ 6,4**	**26.959**	**27.726**	**19.506**	**– 27,6**
Summe	**15.627**	**15.767**	**16.178**	**+ 3,5**	**28.262**	**29.242**	**20.764**	**– 26,5**

Legende: Kartenkategorie nicht vorhanden oder in anderer Kartenkategorie enthalten (siehe Tabelle 7)

Quellen: RH; Rechnungshof von Berlin

Die Anzahl der unentgeltlich abgegebenen Karten stieg bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 15.627 auf 16.178 oder um 3,5 %, demgegenüber sank sie bei der Komischen Oper Berlin von 2008 bis 2010 von 28.262 auf 20.764 oder um 26,5 %.

Die Kartenkategorien Kooperations– und Dienstkarten der Volksoper Wien setzten sich nahezu gleich zusammen wie die Kartenkategorien Frei– und Kooperationskarten der Komischen Oper Berlin (siehe Tabelle 7). Während bei der Volksoper Wien die Anzahl der unentgeltlich abgegebenen Kooperations– und Dienstkarten von 2007/2008 bis 2009/2010 von 14.159 auf 15.072 oder um 6,4 % stieg, sank bei der Komischen Oper Berlin die Anzahl der Frei– und Kooperationskarten, zu denen auch die Dienstkarten zählten, von 2008 bis 2010 von 26.959 auf 19.506 oder um 27,6 %.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

10.2 Der RH fasste zusammen, dass der Anteil von Vollpreiskarten und ermäßigten Karten an den besetzten Plätzen bei der Volksoper Wien höher war als bei der Komischen Oper Berlin.

Der RH hob positiv hervor, dass 2009/2010 der Anteil unentgeltlich abgegebener Karten bei der Volksoper Wien geringer war als bei der Komischen Oper Berlin. Er wies jedoch darauf hin, dass die Anzahl der unentgeltlich abgegebenen Kooperations– und Dienstkarten bei der Volksoper Wien von 2007/2008 bis 2009/2010 von 14.159 auf 15.072 oder um 6,4 % stieg, während bei der Komischen Oper Berlin die Anzahl der Frei– und Kooperationskarten – zu denen auch die Dienstkarten zählten – von 2008 bis 2010 von 26.959 auf 19.506 oder um 27,6 % sank.

Der RH empfahl der Volksoper Wien, den Verkauf von Regiekarten und die Abgabe von unentgeltlichen Kooperations– und Dienstkarten restriktiver zu handhaben.

10.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper Wien erfolge die Vergabe von Kooperations– und Dienstkarten nach strengen Kriterien. Diese Kartenkategorien würden u.a. die vertraglich fixierten Karten für Mitarbeiter, die Karten für den diensthabenden Arzt sowie Polizei und Baupolizei, Karten für Begleitlehrer von Schulklassen, Karten aus Gewinnspielen sowie die Karten für Verlage enthalten.*

10.4 Der RH wies erneut darauf hin, dass der Anteil ermäßigter Karten an den besetzten Plätzen höher war als bei der Komischen Oper Berlin und bekräftigte seine Empfehlung, den Verkauf von Regiekarten und die Abgabe von unentgeltlichen Kooperations– und Dienstkarten restriktiver zu handhaben. Sponsoren sollten keine unentgeltlichen Karten, sondern allenfalls ein Vorbezugsrecht eingeräumt erhalten. Weiters sollte eine Reduzierung der Anzahl der Behördensitze angestrebt werden.[2]

[2] vgl. Bericht des RH „Salzburger Festspielfonds“, Reihe Bund 2012/1, TZ 30 und 31, S. 89 f.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

11 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die Volksoper Wien hervor:

(1) Eine Reduktion der Personalaufwendungen je Chormitglied wäre anzustreben. (TZ 6)

(2) Die Auslastung der bezahlten Plätze wäre – auch im Hinblick auf den Zuschuss aus öffentlichen Mitteln – zu verbessern. (TZ 9)

(3) Der Verkauf von Regiekarten und die Abgabe von unentgeltlichen Kooperations- und Dienstkarten wären restriktiver zu handhaben. (TZ 10)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Entscheidungsträger

des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Volksoper Wien GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr. Georg SPRINGER (seit 10. Juli 1999)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Viktoria KICKINGER (seit 24. November 2004)
Geschäftsführung	Robert MEYER (seit 1. September 2007)
	Mag. Christoph LADSTÄTTER (seit 1. September 2007)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes; Follow–up–Überprüfung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 490

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes; Follow–up–Überprüfung

KURZFASSUNG 491

Prüfungsablauf und –gegenstand 493

Betriebskosten und Systemarchitektur 494

Einbindung der Applikation PBCT in die Budgeterstellung 495

Bundesfinanzrahmengesetz 495

Dateneingabe auf Ebene der Finanzstellen 496

Projektbudget und –kosten 496

Systemvorentscheidung und Ausschreibung 497

Interne Personalkosten 498

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 499

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

BMF	Bundesministerium für Finanzen
BRZ	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bzw.	beziehungsweise
ELAK	Elektronischer Akt
EUR	Euro
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
PBCT	Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes
RH	Rechnungshof
rd.	rund
TZ	Textzahl(en)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes; Follow–up–Überprüfung

Das BMF setzte alle Empfehlungen des RH, die er zum Thema „Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes“ im Jahr 2010 (Reihe Bund 2010/10) veröffentlicht hatte, um.

Durch die Verwirklichung der Empfehlungen des RH konnte die komplexe Systemarchitektur für diese IT–Applikation vereinfacht und damit bei den Betriebskosten Einsparungen von rd. 650.000 EUR jährlich erzielt werden.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow–up–Überprüfung der IT–Applikation „Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool“ (Applikation PBCT) im BMF war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Betriebskosten und Systemarchitektur

Der Empfehlung des RH entsprechend konnte das BMF durch Vereinfachung in der Systemarchitektur der Applikation PBCT Einsparungen bei den Betriebskosten von rd. 54.000 EUR monatlich bzw. rd. 650.000 EUR jährlich erzielen. (TZ 2)

Einbindung der Applikation PBCT in die Budgeterstellung

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, weitere am Budgeterstellungs– und Budgetvollziehungsprozess beteiligte Systeme in die Applikation PBCT zu integrieren, mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand um. (TZ 3)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bundesfinanzrahmengesetz

Der Empfehlung des RH, neue Anforderungen für den Vollzug des Bundesfinanzrahmengesetzes in der Applikation PBCT im Rahmen des Projektes „Haushaltsrechtsreform 2“ zu erfüllen, kam das BMF nach. (TZ 4)

Dateneingabe auf Ebene der Finanzstellen

Das BMF setzte die Empfehlung des RH, bei allen Ressorts die Dateneingabe auf Ebene der Finanzstellen zu ermöglichen, um; andere Eingabestrukturen waren nicht mehr verfügbar. (TZ 5)

Projektbudget

In Umsetzung der Empfehlung des RH wurden weisungsgemäß Projektbudgets quartalsweise im jeweiligen Steuerungsgremium genehmigt und im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz im ELAK dokumentiert. (TZ 6)

Systemvorentscheidung und Ausschreibung

Der Intention der RH–Empfehlung entsprechend richtete das BMF für Vergabeverfahren von Spezialsoftware einen Prozess zur Durchführung von Vorstudien und zur Schaffung eines Bewertungsverfahrens unter Berücksichtigung der Einbindung in bestehende IT–Systeme als Entscheidungsgrundlage ein. (TZ 7)

Der Empfehlung des RH, Systementscheidungen zu begründen und zu dokumentieren, kam das BMF durch die Festschreibung eines definierten und dokumentierten Prozesses und einer verbesserten Form einer Kosten–/Nutzenanalyse im Projektmanagementhandbuch nach. (TZ 8)

Interne Personalkosten

Die Empfehlung des RH, bei Projekten auch die internen Personalkosten zu dokumentieren, zu budgetieren und im Projektcontrolling zu erfassen, setzte das BMF um. (TZ 9)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMF

Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes; Follow–up–Überprüfung

Kenndaten zur IT–Applikation „Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes“ (PBCT)				
Projektvorphase (Prototyp)			2003 bis 2005	
Beginn Projekt PBCT (Budgetierung, Controlling)			September 2005	
Produktivsetzung PBCT–Controlling			Juli 2007	
Produktivsetzung PBCT–Budgetierung einschließlich Haushaltsrechtsreform, Etappe 1			Juli 2008	
	bis einschließlich 2009	**2010**	**2011**	**2012**
	in Mio. EUR			
Gesamtausgaben IT–Vorhaben PBCT	8,84	1,55	1,03	1,41
Betriebskosten erstes Betriebsjahr (August 2008 bis Juli 2009)	1,02			
	in 1.000 EUR			
jährliche Betriebskosten	938	585	471	581[1]
davon *für PBCT neu von Juni bis Dezember 2012*				*144*[2]
	Anzahl			
beschaffte Lizenzen	550	–	–	–
verwendete Lizenzen (User)	348	378[3]	408[3]	440

1 Betriebskosten für den teilweisen Parallelbetrieb PBCT alt und PBCT neu
2 einschließlich Lizenzkosten
3 Anzahl der Lizenzen für 2010 und 2011 vom BMF interpoliert

Quellen: BMF; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im November und Dezember 2012 beim BMF die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung zum Thema „Planungs–, Budgetierungs– und Controlling–Tool des Bundes“ (Applikation PBCT) abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2010/10 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2011/13 veröffentlicht.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH übermittelte das Prüfungsergebnis im April 2013 an das BMF. Das BMF teilte im Juni 2013 mit, dazu keine Stellungnahme abzugeben, womit sich auch eine Gegenäußerung des RH erübrigte.

Betriebskosten und Systemarchitektur

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) den geringen Nutzungsgrad festgestellt und dem BMF empfohlen, auf Grundlage noch vorzunehmender Messungen der Systemlast sowie durch Abschluss einer neuen Leistungs– und Verfügbarkeitsvereinbarung (zwischen dem BMF und der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ)) die komplexe Systemarchitektur zu vereinfachen und nachfolgend die Betriebskosten zu senken.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Applikation PBCT nicht nur im Zeitraum der Budgeterstellung zu nutzen sei, weil wesentlich mehr Funktionen vorlägen. Ferner würde die Performance und Usability bei der Budgetplanung und –bereitstellung sowie beim Budgetcontrolling genutzt werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die komplexe Systemarchitektur für die Applikation PBCT durch geänderte Anwendungsmodelle vereinfacht wurde: die Anzahl der Server wurde von 22 auf 12 verringert. Das BMF errechnete für die Jahre 2008 und 2009 einen Mittelwert der monatlichen Betriebskosten von rd. 78.000 EUR. Für das zweite Halbjahr 2012 ergaben sich durchschnittliche monatliche Betriebskosten von rd. 24.000 EUR. Dadurch ergaben sich Einsparungen von rd. 54.000 EUR pro Monat bzw. rd. 650.000 EUR pro Jahr. Eine Vereinbarung über die Leistungsparameter (Service–Level–Agreement) mit der BRZ war in Ausarbeitung.

Lastmessungen des Systems ergaben, dass das System in den Perioden der Spitzenbelastung ausreichend dimensioniert war und Spitzenlasten über das Jahr verteilt auftraten.

2.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH durch die neuen technischen und mittels organisatorischer Rahmenbedingungen um, wodurch die komplexe Systemarchitektur vereinfacht und bei den Betriebskosten Einsparungen von rd. 650.000 EUR jährlich erzielt werden konnten. Lastmessungen wurden durchgeführt, und Spitzenlasten traten über das Jahr verteilt auf.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Einbindung der Applikation PBCT in die Budgeterstellung

3.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 10) empfohlen zu untersuchen, ob die Integration der am Budgeterstellungsprozess beteiligten Systeme mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand erhöht werden könnte, weil die Applikation PBCT entgegen den ursprünglichen Anforderungen nur in Teilabschnitten des Gesamtprozesses der Budgeterstellung integriert war.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das künftige Aufgabengebiet der Applikation PBCT nicht nur die Budgetierung und das monatliche Budgetcontrolling umfasse, sondern auch bei der Erstellung des Bundesfinanzrahmengesetzes sowie bei der Budgetkorrekturphase Anwendung findet. Die Funktion, mit der die Investitionsveranschlagung in der Applikation PBCT automatisiert aus dem Finanzierungsvoranschlag erstellt wird, sei ebenfalls bereits umgesetzt. Das gesamte als „Gegenstromverfahren" bezeichnete Prozedere, in dem das BMF die verfügbaren Finanzmittel letztlich zuteilte, sei in der Applikation PBCT integriert und als Applikation des Großrechners eingestellt worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Budgetunterlagen nunmehr aus der Applikation PBCT gewonnen und dort tagesaktuell ganzjährig für die Fachabteilungen des BMF und die haushaltsleitenden Organe ersichtlich wurden. Eine parallele Applikation für die Budgetplanung am Großrechner bestand nicht mehr, wodurch die Integration der am Budgeterstellungsprozess beteiligten Systeme mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand erhöht werden konnte.

3.2 Das BMF setzte somit die Empfehlung des RH um, weil es bisher getrennt am Budgeterstellungs– und Budgetvollziehungsprozess beteiligte Applikationen in das PBCT übernahm und damit die Integration paralleler Applikationen mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand durchführte.

Bundesfinanzrahmengesetz

4.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, den Vollzug des Bundesfinanzrahmengesetzes in der Applikation PBCT spätestens mit Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform zu ermöglichen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Integration des Bundesfinanzrahmengesetzes in der Applikation PBCT im Rahmen des Projektes „Haushaltsrechtsreform 2" durchgeführt worden sei. Das BMF hatte Funktionalitäten, die das Bundesfinanzrahmengesetz erforderlich machten, in der Applikation PBCT berücksichtigt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Anforderungen des Bundesfinanzrahmengesetzes für den Vollzug des Bundeshaushaltsgesetzes in der Applikation PBCT im Rahmen des Projekts „Haushaltsrechtsreform 2“ beachtet wurden.

4.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, weil nunmehr auch der Vollzug des Bundesfinanzrahmengesetzes in der Applikation PBCT Berücksichtigung fand.

Dateneingabe auf Ebene der Finanzstellen

5.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 10) empfohlen zu untersuchen, ob die Dateneingabe im Rahmen des endgültigen Budgets in allen Ressorts auf Ebene der Finanzstellen in der Applikation PBCT wirtschaftlich möglich sei, um diese Eingabeform künftig verbindlich machen zu können und damit andere Eingabestrukturen entbehrlich zu machen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass nunmehr alle Dateneingaben auf der Ebene der Finanzstellen möglich seien und dies auch so durchgeführt werde. Diese Form der Eingabe wäre auch verbindlich, weil andere Eingabestrukturen nicht mehr bereitgestellt würden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Dateneingaben aufgrund der neuen Eingabestrukturen auf der Ebene der Finanzstellen erfolgen mussten; andere Eingabestrukturen waren nicht mehr verfügbar.

5.2 Mit der durchgängigen Dateneingabe auf Ebene der Finanzstellen setzte das BMF die Empfehlung des RH in wirtschaftlicher Weise um.

Projektbudget und –kosten

6.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 5) empfohlen, die Genehmigung eines Projektbudgets künftig im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Transparenz aktenmäßig zu dokumentieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass das Projektbudget quartalsweise im Rahmen des jeweiligen Steuerungsausschusses genehmigt würde und die Ergebnisse anschließend im ELAK dokumentiert werden würden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Projektbudgets nunmehr weisungsgemäß quartalsweise im Rahmen des jeweiligen Steuerungsausschusses genehmigt und die Ergebnisse anschließend im ELAK dokumentiert wurden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

6.2 Das BMF setzte somit die Empfehlung des RH durch die Weisung zur aktenmäßigen Dokumentation im ELAK um.

Systemvorentscheidung und Ausschreibung

7.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 3) empfohlen, für die Auswahl und Anschaffung einer Spezialsoftware in Zukunft eine produktneutrale Interessentensuche im Rahmen des zweistufigen Verhandlungsverfahrens durchzuführen. Die Kompatibilität und Einbindung in die bestehenden IT–Systeme wären zu berücksichtigen.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, künftig der Empfehlung des RH folgen zu wollen. Die BRZ sei angewiesen worden, bei Beschaffungen, die aus Aufträgen des BMF erforderlich werden, die Bestimmungen des Vergabegesetzes einzuhalten.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF die Empfehlung hinsichtlich des Vergabeverfahrens für Spezialsoftware umsetzte. Es richtete im Projektmanagementhandbuch auch für die Einführung neuer IT–Verfahren, für die keine öffentliche Ausschreibung erforderlich war, einen Prozess ein, in dem die Notwendigkeit neuer Software und/oder neuer Funktionalitäten geprüft und die Einbindung in die bestehenden IT–Systeme berücksichtigt wird. Bei diesem Verfahren war die Durchführung von Vorstudien vorgesehen, bei welchen Umsetzungsvarianten, wie z.B. der Einsatz von Standardsoftware, zu bewerten und als Entscheidungsgrundlage vorzubereiten waren und damit eine produktneutrale Interessentensuche gewährleistet wird.

7.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH einer produktneutralen Interessentensuche und die Berücksichtigung der Einbindung in bestehende IT–Systeme durch die laut Projektmanagementhandbuch verpflichtende Durchführung von Vorstudien und Schaffung eines Bewertungsverfahrens als Entscheidungsgrundlage um.

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 3) empfohlen, einen Beschluss hinsichtlich einer Typenentscheidung einer Software künftig ausführlich zu begründen und aktenmäßig zu dokumentieren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, den Empfehlungen des RH Folge zu leisten. Im Projektmanagementhandbuch wurde für Systementscheidungen eine Kosten–/Nutzenanalyse seitens des BMF generell vorgeschrieben. Außerdem wurde ein eigener interner Evaluierungsprozess für die Beschaffung neuer Software aufgesetzt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMF für Systementscheidungen im Projektmanagementhandbuch einen definierten und dokumentierten Prozess vorsah. Weiters wurde darin eine verbesserte Form einer Kosten–/Nutzenanalyse beschrieben und eine ausführliche Begründung sowie aktenmäßige Dokumentation vorgesehen.

8.2 Das BMF setzte die Empfehlung des RH um, indem es für Systementscheidungen einen definierten und im Projektmanagementhandbuch dokumentierten Prozess vorsah, wodurch Systementscheidungen ausführlich zu begründen und aktenmäßig zu dokumentieren waren.

Interne Personalkosten

9.1 (1) Der RH hatte dem BMF in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, auch interne Personalkosten künftig zu planen, zu budgetieren und im Projektcontrolling zu erfassen, weil die internen Personalkosten der IT–Sektion des BMF in den Projektkosten nicht enthalten waren.

(2) Das BMF hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es auch die Projektkosten der eigenen Mitarbeiter erfasse. Weiters würden seit Juni 2011 die Mitarbeiter an IT–Projekten in einem eigenen System elektronische Aufzeichnungen ihrer projektbezogenen Zeitaufwendungen führen.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass das BMF die internen Personalkosten plante sowie erfasste und dass seit Juni 2011 die Mitarbeiter an IT–Projekten in einem eigenen System elektronische Aufzeichnungen ihrer projektbezogenen Zeitaufwendungen führten.

9.2 Das BMF setzte somit die Empfehlung des RH um, weil es auch die internen Personalkosten budgetierte und im Projektcontrolling erfasste.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

10 Der RH stellte fest, dass das BMF die acht Empfehlungen des Vorberichts umsetzte.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2010/10

Vorbericht		Follow–up–Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
8	Vereinfachung der Systemarchitektur und Reduzierung der Betriebskosten	2	X		
10	Erhöhung der Integration der am Budgeterstellungsprozess beteiligten Systeme	3	X		
12	Vollzug des Bundesfinanzrahmengesetzes in der Applikation PBCT spätestens mit Umsetzung der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform	4	X		
10	Dateneingabe aller Ressorts auf Ebene der Finanzstellen in der Applikation PBCT	5	X		
5	aktenmäßige Dokumentation der Genehmigung von Projektbudgets	6	X		
3	Auswahl und Anschaffung einer Spezialsoftware mittels produktneutraler Interessentensuche im Rahmen des zweistufigen Verhandlungsverfahrens	7	X		
3	Begründung und Dokumentation von Typenentscheidungen hinsichtlich Software	8	X		
7	Planung, Budgetierung auch interner Personalkosten und Erfassung im Projektcontrolling	9	X		

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Polizei–Notruf; Follow–up–Überprüfung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 504
Abkürzungsverzeichnis 505

BMI

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Polizei–Notruf; Follow–up–Überprüfung

KURZFASSUNG 507
Prüfungsablauf und –gegenstand 513
Anzahl und Verteilung der Leitstellen 513
Einsatzkräfteübersicht 515
Projekt Einsatzleitsystem Bundesländer (außer Wien) 516
Verwendung der Notrufnummern 518
Standortermittlungen 518
Kennzahlen zu Einsatzzeiten 520
Dokumentation der Einsätze 521
Erfassung relevanter Einsatzdaten im Einsatzleitsystem Wien 522
Entsendung von Polizeikräften zum Einsatzort in Wien (Einsatzmittelmangel) 524
Personaleinsatz 530
Personalauswahl und Fortbildung 532
Dienstplanerstellung 533
Entlohnung der Leitstellenbediensteten 534
Technische Ausstattung (Notrufserver) 535
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 537

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildungen

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der Einsatzmittel ohne Dokumentation der Eintreffzeit am Einsatzort in Wien _____ 523

Abbildung 2: Anteil verspäteter Einsatzbearbeitung gemessen an der Gesamtzahl der Einsätze in Wien _____ 526

Abbildung 3: Anteil verspäteter Einsatzbearbeitung an der Gesamtzahl der Einsätze in den Wiener Bezirken (in %) _____ 527

Abbildung 4: Tageszeitliche Verteilung der verspäteten Einsatzbearbeitung (durchschnittliche Anzahl pro Stunde) in Wien _____ 529

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
bzw.	beziehungsweise
EDD	Elektronische Dienstdokumentation
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
ePEP	elektronische Personaleinsatzplanung
EUR	Euro
FMK	Forum Mobilkommunikation
GPS	Global Positioning System
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RTR	Rundfunk & Telekom Regulierungs–Gesellschaft mit beschränkter Haftung
TOP(–Team)	Tatort– und Opfer–Team
TV	Television
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderen(m)
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMI

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Polizei–Notruf; Follow–up–Überprüfung

Das BMI setzte erste Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen des RH, die er zum Thema Polizei–Notruf im Jahr 2010 (Reihe Bund 2010/6) veröffentlicht hatte. So traf es Grundsatzentscheidungen zur Zentralisierung der Notrufbearbeitung und zur Einführung eines bundesweit einheitlichen Einsatzleitsystems und leistete entsprechende Vorbereitungen. Die Umsetzung soll 2013 beginnen und 2015 abgeschlossen werden.

Es fehlten noch Vorarbeiten bzw. Umsetzungsschritte, z.B. zum Upgrade des Einsatzleitsystems in Wien und ein Personal– und Ausbildungskonzept.

Die Landespolizeidirektion Wien konnte durch organisatorische Maßnahmen das Ausmaß verspätet bearbeiteter Einsätze senken und regionale und zeitliche Spitzenbelastungen teilweise ausgleichen.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow–up–Überprüfung des Polizei–Notrufs war es, die Umsetzung von Empfehlungen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte, zu beurteilen. (TZ 1)

Anzahl und Verteilung der Leitstellen

Das BMI hatte die grundlegende Entscheidung getroffen, so wie in Wien auch in den anderen Bundesländern eine zentrale Leitstelle einzurichten, die alle Notrufe entgegennimmt und Einsatzkräfte entsendet. Damit setzte es die entsprechende Empfehlung des RH teilweise um. Offen war noch die konkrete Umsetzung, wobei für diese bereits ein Projekt eingerichtet war und ein Zeitplan in den Grundzügen feststand. (TZ 2)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Einsatzkräfteübersicht

Das BMI setzte die Empfehlung, in allen Bundesländern die täglich verfügbaren Einsatzkräfte den Landesleitzentralen IT–unterstützt zu melden, teilweise um, weil die seit 2011 eingesetzte Elektronische Dienstdokumentation eine aktuelle Übersicht über alle in einem Bundesland verfügbaren Einsatzkräfte ermöglichte. Allerdings nutzten nur die Landesleitzentralen in Tirol und Salzburg diese Möglichkeit. Nach Umsetzung der neuen Leitstellenstruktur kann die IT–unterstützte Information der Landesleitzentralen durch das einheitliche Einsatzleitsystem gewährleistet werden. (TZ 3)

Projekt Einsatzleitsystem

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, aufbauend auf die Festlegung einer Leitstellenstruktur ein anforderungsgerechtes und bundesweit einheitliches Einsatzleitsystem aufzusetzen und mit der Integration des Digitalfunks eine möglichst permanente Einsatzkräfteübersicht mittels Global Positioning System (GPS) zu erhalten. Das BMI setzte diese Empfehlung teilweise um. Es hatte den Digitalfunk und eine GPS–Ortung in das Einsatzleitsystem Wien eingebunden sowie die Entscheidung für eine bundesweite Einführung dieses Einsatzleitsystems getroffen. Offen waren das für die Umsetzung erforderliche System–Upgrade, wofür die Beschaffung bereits eingeleitet war, sowie der bundesweite Rollout. (TZ 4)

Verwendung der Notrufnummern

Durch Vorgabe konkreter Informationsverpflichtungen im Rahmen der standardisierten Notrufbearbeitung und allgemeine Information setzte das BMI die Empfehlung, die Öffentlichkeit verstärkt über die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme des Notrufs zu informieren, um. (TZ 5)

Standortermittlungen

Das BMI setzte die Empfehlung, an die Telekommunikationsbetreiber heranzutreten, um im Hinblick auf die im Sicherheitspolizeigesetz normierte Gefahrenabwehr und Hilfeleistung in Notfällen eine unverzügliche Beantwortung von Standortanfragen auch außerhalb der Geschäftszeiten sicherzustellen, teilweise um. (TZ 6)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Rahmen der „Plattform Notrufe“ programmierte eine Arbeitsgruppe eine elektronische Schnittstelle für die automatisierte Abfrage von Standort– und Stammdaten in Mobilfunknetzen und legte die technischen und organisatorischen Vorgaben für die Nutzung durch die Leitstellen fest. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stand die elektronische Schnittstelle bei der Rettungsleitstelle des Landes Niederösterreich (144 Notruf Niederösterreich) im Testbetrieb, ein Einsatz im operativen Betrieb erfolgte noch bei keiner Einsatzorganisation. (TZ 6)

Das BMI sah in seinen Konzepten vor, im geplanten neuen Einsatzleitsystem diese Schnittstelle einzusetzen. Damit wird künftig eine unverzügliche Feststellung von Standortdaten in Notfällen möglich sein. Es hatte aber noch keine konkreten Maßnahmen zur Umsetzung gesetzt. (TZ 6)

Kennzahlen zu Einsatzzeiten

Offen war die Empfehlung, ein Konzept zur systematischen Ermittlung aussagekräftiger Leistungskennzahlen betreffend Einsätze und Einsatzzeiten zu entwickeln. (TZ 7)

Dokumentation der Einsätze

In seinem Vorbericht hatte der RH empfohlen, einheitliche Richtlinien für die Dokumentation von Einsätzen bei den Leitstellen sowie eine einheitliche Struktur der zu erfassenden Daten zu erstellen. Das BMI setzte diese Empfehlung teilweise um. Nach Einführung des bundesweiten Einsatzleitsystems wird eine einheitliche Einsatzdokumentation bei allen Leitstellen zur Verfügung stehen. Damit werden statistische Auswertungen möglich und vergleichbare Kennzahlen ermittelbar sein. (TZ 8)

Erfassung relevanter Einsatzdaten im Einsatzleitsystem Wien

Die Landespolizeidirektion Wien setzte die Empfehlung, die verpflichtende und zeitechte Erfassung der relevanten Einsatzdaten (insbesondere des Eintreffens am Einsatzort) im Einsatzleitsystem sicherzustellen, um, weil es den Datenfunk in das Einsatzleitsystem einband und verpflichtende Statusmeldungen durch die Einsatzkräfte anordnete. Damit verfügte sie über aussagekräftigere Kenn-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zahlen zu den Einsatzzeiten und über einen verbesserten aktuellen Status aller Einsatzkräfte. (TZ 9)

Während im Einsatzleitsystem im Jahr 2008 noch bei 59 % der Einsätze keine Eintreffzeit am Einsatzort erfasst war, sank dieser Wert im Jahr 2012 auf rd. 34 %. Dieser Anteil war allerdings immer noch unverhältnismäßig hoch. (TZ 9)

Entsendung von Polizeikräften zum Einsatzort in Wien

Durch eine Neustrukturierung der Einsatzprioritäten sowie organisatorische Maßnahmen zur Entlastung der Einsatzkräfte konnte die Landespolizeidirektion Wien den Anteil der verspäteten Einsatzbearbeitung[1] gemessen an der Zahl der Gesamteinsätze von 8,52 % im Jahr 2009 auf 6,78 % im Jahr 2012 senken und auch die bezirksweisen Unterschiede verringern. Damit setzte sie die Empfehlung, die Entwicklung der Fälle verspäteter Einsatzbearbeitung in den Bezirken laufend zu beobachten und gegebenenfalls Maßnahmen zur optimierten örtlichen Verteilung der polizeilichen Einsatzkräfte sowie zur Reduzierung der Einsatzdauer zu setzen, um. (TZ 10)

Die Empfehlung, durch organisatorische Maßnahmen im Hinblick auf die zeitliche Verteilung bzw. Steuerung der Einsatzkräfte Spitzenzeiten besser abzudecken, setzte die Landespolizeidirektion Wien um, indem sie anlassbezogene und zeitlich begrenzte organisatorische Maßnahmen (Bereitstellung zusätzlicher Einsatzmittel, gestaffelte Planung von Ablösezeiten) setzte. Die Zahl verspäteter Einsatzbearbeitung konnte 2012 im Vergleich zu 2009 insgesamt um rund ein Viertel und in den Spitzenzeiten zwischen 17 Uhr und 20 Uhr um rund ein Drittel gesenkt werden. Dafür war zwischen 23 Uhr und 2 Uhr ein Anstieg von rd. 15 % zu verzeichnen. (TZ 11)

Personaleinsatz

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, in Übereinstimmung mit einer neuen (zentralisierten) Notruforganisation die Voraussetzungen für einen optimalen Personaleinsatz zu schaffen und frei werdende Ressourcen bei den Bezirks– und Stadtleitstellen dem exekutiven Außendienst zuzuführen. Das BMI setzte diese Empfehlung mit der Entscheidung zur Einrichtung zentraler Leitstellen teilweise um. Es hatte allerdings noch kein Konzept für den

[1] angeforderte Einsätze, bei denen mangels freier Verfügbarkeit die Entsendung von Polizeikräften zum Einsatzort nicht sofort möglich ist

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Personaleinsatz nach Entfall der Leitstellenfunktion auf Ebene der Bezirks– und Stadtpolizeikommanden erstellt. Im Jahr 2012 lag die tägliche Anzahl der je Leitstellenbediensteten zu bearbeitenden Notrufe in den Bezirksleitstellen (Mindestbesetzung zwei Exekutivbedienstete) durchschnittlich zwischen fünf in Jennersdorf und 55 in Baden. (TZ 12)

Personalauswahl und Fortbildung

Das BMI setzte die Empfehlung, ein bundesweit gleich hohes Niveau bei der Notruf– und Einsatzbearbeitung zu schaffen, für die Auswahl von Leitstellenbediensteten ein einheitliches Anforderungsprofil zu erstellen und das Fortbildungsprogramm auf die spezifische Tätigkeit in Leitstellen anzupassen, teilweise um. Unabhängig vom neuen Leitstellenprojekt gab das BMI für die bestehende Organisation eine standardisierte Notruf– und Einsatzbearbeitung vor und führte dazu Schulungen durch. Damit setzte es einen wesentlichen Schritt für ein bundesweit gleich hohes Niveau. (TZ 13)

Das Projekthandbuch für die neue Notruforganisation sah u.a. ein Personaleinsatzkonzept mit einer neuen Arbeitsplatzbeschreibung sowie entsprechende Schulungen (einschließlich Fremdsprachen) sowohl in der allgemeinen Grundausbildung als auch leitzentralenspezifisch vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es dazu noch keine konkreten Projektergebnisse. (TZ 13)

Dienstplanerstellung

Das BMI testete bereits im Probebetrieb ein Programm, das u.a. eine automationsunterstützte Dienstplanerstellung ermöglichte und plante eine österreichweite Umsetzung. Damit setzte es die Empfehlung, hinsichtlich der Dienstplanerstellung ein EDV–Programm zu verwenden, um den administrativen Aufwand zu senken, teilweise um. (TZ 14)

Entlohnung der Leitstellenbediensteten

Der RH hatte in seinem Vorbericht empfohlen, für ständig in Leitstellen eingesetzte Bedienstete eine den Anforderungen entsprechende Entlohnung vorzusehen. Das BMI setzte diese Empfehlung teilweise um. Im Rahmen der neuen Leitstellenstruktur beabsichtigte es, die

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

hohen qualitativen Anforderungen an die künftigen Leitstellenmitarbeiter im Rahmen einer Fachkarriere zu berücksichtigen. (TZ 15)

Technische Ausstattung (Notrufserver)

Das BMI hatte ein umfassendes Konzept für eine neue Notrufserverstruktur bereits fertiggestellt. Damit setzte es die entsprechende Empfehlung des RH um. Mit Umsetzung des Konzepts werden sich u.a. auch eine Redimensionierung der Serveraufstellung und Einsparungen beim Betrieb und der Wartung durch eine Hard– und Softwarekonsolidierung ergeben. (TZ 16)

Kenndaten zu Polizei–Notruf				
Rechtsgrundlagen	Sicherheitspolizeigesetz, BGBl. I Nr. 566/1991 i.d.g.F. Telekommunikationsgesetz, BGBl. I Nr. 70/2003 i.d.g.F. Entscheidung des Europäischen Rates zur Einführung einer einheitlichen europäischen Notrufnummer, ABl. Nr. L 217/1991			
	2009	**2010**	**2011**	**2012**
	Anzahl			
Leitstellen[1]	105	105	105	104
davon Landesleitzentralen	*9*	*9*	*9*	*9*
Notrufe	2.531.127	2.799.900	2.930.071	3.006.240
Personal[1]				
Bezirks–/Stadtleitstellen	Mindestbesetzung zwei Exekutivbedienstete			
Landesleitzentralen	Anzahl			
systemisiert	252	263	267	269
davon in Wien	*96*	*104*	*104*	*104*
tatsächlich	260	265	267	269
davon in Wien	*92*	*99*	*99*	*100*

[1] jeweils zum Stichtag 1. Jänner

Quelle: BMI

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMI

Polizei–Notruf; Follow–up–Überprüfung

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte im November 2012 beim BMI und bei der Landespolizeidirektion Wien die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei der Gebarungsüberprüfung „Polizei–Notruf“ abgegeben hatte.

Er überprüfte insbesondere die Umsetzungsmaßnahmen im Hinblick auf die Kernempfehlungen „Einrichtung zentraler Leitstellen in allen Bundesländern“ und „Entwicklung eines bundesweit einheitlichen Einsatzleitsystems“ bzw. die dafür erforderlichen organisatorischen, personellen und technischen Vorbereitungsarbeiten. Der in der Reihe Bund 2010/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH den Umsetzungsstand seiner Empfehlungen bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2011/13 veröffentlicht.

Zu dem im März 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im Juni 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2013.

Anzahl und Verteilung der Leitstellen

2.1 (1) Der RH hatte dem BMI in seinem Vorbericht (TZ 6) empfohlen, so wie in Wien auch in den anderen Bundesländern eine zentrale Leitstelle einzurichten, die alle Notrufe dieses Bundeslandes entgegennimmt und Einsatzkräfte entsendet. Die Möglichkeit einer koordinierten Einsatzführung auf Bezirksebene bliebe davon unberührt.

Aufbauend auf dieser organisatorischen Maßnahme wäre eine entsprechende technische Ausstattung der Leitstelle – Einsatzleitsystem, Digitalfunk – vorzusehen (siehe dazu TZ 4).

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es beabsichtige, eine zentrale Leitstelle je Bundesland mit einem entsprechenden Einsatzleitsystem einzurichten, über die alle Notrufe eines Bundeslandes bearbeitet und die Einsatzkräfte gesteuert werden. Dazu sei im BMI eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden, von der bisher die grundsätzlichen organisatorischen und technischen Voraussetzungen bzw. Maßnahmen für die Realisierung des Vorhabens ausgearbeitet worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass nach wie vor 104 dezentrale Leitstellen bestanden. Im Mai 2010 hatte die damalige Bundesministerin für Inneres – insbesondere auch als Reaktion auf das Ergebnis der Prü-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

fung durch den RH – den Auftrag erteilt, ein Konzept für eine Neuorganisation der Notruf– und Leitstellenstruktur zu erstellen.

Eine Arbeitsgruppe erarbeitete ein „Notruf– und Leitstellenkonzept 133 und 112 neu“. Darin stellte sie auf Basis des Ist–Standes und der internen und externen Anforderungen mehrere organisatorische Varianten, deren jeweilige Vor– und Nachteile sowie damit verbundene Kosten dar. Basierend auf diesem Konzept entschied sich die damalige Bundesministerin für Inneres im November 2010 für die Variante mit neun zentralen Leit– und Notrufannahmestellen.

Im Anschluss definierte das BMI die Anforderungen an ein einheitliches Einsatzleitsystem, prüfte die technischen und vergaberechtlichen Voraussetzungen sowie die Finanzierbarkeit.

Im März 2012 genehmigte die Bundesministerin für Inneres Budgetmittel mit einer Ausgabenobergrenze von vier Mio. EUR für das Beschaffungsvorhaben Leitstellen und Notruf. In der Folge erstellte das für die Umsetzung des Vorhabens designierte Projektteam die erste Version eines Projekthandbuchs mit einer Darstellung der vorgesehenen Projektorganisation, –planung und –umsetzung sowie der Qualitätssicherung.

Im November 2012 unterfertigte der Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit den formellen Projektauftrag „Leitstelle neu“. Die darin vorgegebenen Projektziele in organisatorischer Hinsicht waren eine

- Neuorganisation und Zentralisierung der Notrufbearbeitung in den Bundesländern,

- Konzentration der Notruf– und Einsatzbearbeitung auf eine Landesleitzentrale pro Bundesland und

- eine Erstellung und Umsetzung eines Raum– und Funktionsprogramms für die Landesleitzentralen.

Als weiteres Ziel definierte der Projektauftrag den Rollout eines einheitlichen Einsatzleitsystems in allen Bundesländern (siehe TZ 4). Das Projekt sollte in den Bundesländern Tirol und Vorarlberg im 4. Quartal 2013, bundesweit Ende des 2. Quartals 2015 umgesetzt sein.

2.2 Das BMI setzte die Empfehlung teilweise um, indem es – dem Vorschlag des RH vollinhaltlich folgend – die grundlegende Entscheidung zur Errichtung einer zentralen Leitstelle je Bundesland getroffen hatte. Offen war allerdings die Umsetzung (Organisation, Technik, Personal,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schulung, etc.), wobei dafür bereits ein Projekt eingerichtet war und ein Zeitplan in den Grundzügen feststand.

Der RH empfahl dem BMI, zeitgerecht die erforderlichen Vorbereitungen in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht zu treffen, um die Umsetzung der zentralen Leitstellenstruktur wie geplant im Jahr 2015 sicherstellen zu können.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei zur Umsetzung der neuen Leitstellenstruktur eine eigene Projektgruppe eingerichtet worden. Neben der Definition der zukünftigen Ablaufprozesse sowie der technischen und organisatorischen Anforderungen (insbesondere an das Einsatzleitsystem) würden für die Bundesländer Tirol, Vorarlberg und Niederösterreich bereits detaillierte organisatorische Umsetzungskonzepte (Personaleinsatzkonzept, Raum– und Funktionskonzepte, Schulungskonzept) entwickelt.*

2.4 Der RH wies auf das Ziel des BMI hin, die neue Leitstellenstruktur im 2. Quartal 2015 fertig zu stellen. Das BMI sollte daher die in Entwicklung befindlichen Konzepte zügig abschließen und mit der Umsetzung der neuen Leitstellenstruktur beginnen.

Einsatzkräfteübersicht

3.1 (1) Der RH hatte dem BMI in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, in allen Bundesländern die täglich verfügbaren Einsatzkräfte den Landesleitzentralen IT–unterstützt zu melden, weil auch diese Notrufe entgegennehmen und Einsatzkräfte disponieren.[2]

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit der in Programmierung befindlichen Version der elektronischen Dienstdokumentation (EDD) die elektronische Übersicht über die verfügbaren Einsatzkräfte in den Bundesländern voraussichtlich mit September 2011 gewährleistet werden könne. Diese elektronische Übersicht werde jedenfalls auch im Rahmen des geplanten Einsatzleitsystems gewährleistet sein.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass aus der seit 2011 eingesetzten EDD eine Übersicht über die verfügbaren Einsatzkräfte generiert werden konnte. Diese wurde in Tirol und Salzburg bereits organisatorisch eingerichtet. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung durch den RH sagte das BMI zu, auch die anderen Landespolizeidirektionen anzuweisen, diese Übersicht organisatorisch in den Landesleitzentralen zu imple-

[2] Die Landesleitzentralen (ausgenommen Wien) übernahmen Notrufe, wenn die Notrufleitungen in den Bezirks– bzw. Stadtleitstellen besetzt waren bzw. der Notruf dort nicht innerhalb von 20 Sekunden entgegengenommen wurde.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mentieren. Im geplanten einheitlichen Einsatzleitsystem werden die verfügbaren Einsatzkräfte systemimmanent hinterlegt sein.

3.2 Das BMI setzte die Empfehlung teilweise um, weil die EDD eine aktuelle Übersicht über alle in einem Bundesland verfügbaren Einsatzkräfte ermöglichte. Allerdings nutzten noch nicht alle Landesleitzentralen diese Möglichkeit. Nach Umsetzung der neuen Leitstellenstruktur kann die IT–unterstützte Information der Landesleitzentralen durch das einheitliche Einsatzleitsystem gewährleistet werden.

Der RH empfahl dem BMI, die Übersicht über die verfügbaren Einsatzkräfte aus der EDD bei allen Landespolizeidirektionen organisatorisch zu implementieren und zu nutzen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe sich die aus der EDD generierbare Einsatzkräfteübersicht im Echtbetrieb als wenig zweckmäßig erwiesen. Der Grund liege vor allem darin, dass die Einsatzsteuerung derzeit überwiegend über die Bezirks– und Stadtleitstellen erfolge und dort ohnehin eine tagesaktuelle Kräfteübersicht vorliege. Nach Implementierung des neuen Einsatzleitsystems werde die länderbezogene Kräfteübersicht über diese bereitgestellt werden können.*

3.4 Der RH entgegnete, dass das BMI zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die EDD in Tirol und Salzburg organisatorisch bereits eingerichtet und eine bundesweite Implementierung zugesagt hatte. Die Begründung für die fehlende Zweckmäßigkeit, nämlich dass die Einsatzsteuerung überwiegend über die Bezirks– und Stadtleitstellen erfolge, griff nach Ansicht des RH nicht. Auch die Landesleitzentralen nehmen Notrufe entgegen und disponieren Einsatzkräfte. Aus diesem Grund benötigen sie eine Übersicht der verfügbaren Einsatzkräfte.

Projekt Einsatzleitsystem Bundesländer (außer Wien)

4.1 (1) Der RH hatte dem BMI in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, aufbauend auf die Festlegung einer Leitstellenstruktur ein anforderungsgerechtes und bundesweit einheitliches Einsatzleitsystem aufzusetzen. Der Digitalfunk wäre zu integrieren, um damit eine möglichst permanente Einsatzkräfteübersicht mittels Global Positioning System (GPS) zu haben.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es an der Umsetzung der Empfehlung des RH arbeite. Es würden noch Gespräche mit dem Systemlieferanten für das Einsatzleitsystem Wien geführt, um technische Detailfragen abzuklären. Im Anschluss müssten dann die technischen, vergaberechtlichen und budgetären Grundsatzent-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

scheidungen getroffen werden, damit mit der Detailplanung begonnen werden könne.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI einen technischen Vergleich zwischen den beiden in Vorarlberg und Wien bestehenden Einsatzleitsystemen durchführte. Das Einsatzleitsystem Wien entsprach sowohl aus technischen als auch aus operativen und organisatorischen Gründen besser den Anforderungen für einen österreichweiten Einsatz. Das BMI entschied daher, mit dem Lieferanten des Einsatzleitsystems in Wien Verhandlungen über einen österreichweiten Rollout aufzunehmen.

Gemeinsam mit Technikern der Landespolizeidirektion Wien erarbeitete das BMI die Anforderungen für eine bundesweite Nutzung des Einsatzleitsystems Wien. Diese sollten durch ein Upgrade der Hard– und Software abgedeckt werden. Das BMI leitete den entsprechenden Beschaffungsvorgang im Oktober 2012 ein. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erfolgte die Leistungsbeschreibung für die Angebotseinholung.

Der Digitalfunk wurde bereits 2009 in das Einsatzleitsystem Wien integriert. Im Jahr 2010 erfolgte eine Funktionserweiterung, die anhand der von den Digitalfunkgeräten übermittelten GPS–Koordinaten eine genaue Ortung der Einsatzkräfte ermöglichte.

4.2 Das BMI setzte die Empfehlung durch die Integration des Digitalfunks und der GPS–Ortung in das Einsatzleitsystem Wien sowie mit der Entscheidung für eine bundesweite Einführung des Einsatzleitsystems Wien teilweise um. Offen waren das für die Umsetzung erforderliche System–Upgrade, wofür die Beschaffung bereits eingeleitet war, sowie der bundesweite Rollout.

Der RH empfahl dem BMI, das Upgrade des Einsatzleitsystems Wien und den bundesweiten Rollout zügig vorzunehmen, um die Umsetzung der zentralen Leitstellenstruktur wie geplant im Jahr 2015 sicherstellen zu können.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMI führe es aktuell Vertragsverhandlungen mit dem Lieferanten des Einsatzleitsystems betreffend das geplante Upgrade (einschließlich der Implementierung neuer Funktionalitäten und von Kennzahlen). Sobald dieses Vergabeverfahren abgeschlossen sei, könne mit dem Rollout in Wien begonnen werden.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

4.4 Der RH entgegnete, dass das BMI die Vertragsverhandlungen mit Nachdruck führen sollte, weil ein anforderungsgerechtes Einsatzleitsystem eine wesentliche Basis für die Umsetzung der neuen Leitstellenstruktur darstellt.

Verwendung der Notrufnummern

5.1 (1) Der RH hatte dem BMI in seinem Vorbericht (TZ 13) empfohlen, die Öffentlichkeit verstärkt über die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme des Notrufs zu informieren.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass eine Information der Bürger über die Homepage des BMI, regionale Polizeihomepages und über die Medienkampagne „Notruf 112“ erfolgt sei. Österreichweit stünden für Anfragen und Informationen die Dauerdienste der Landes–, Bezirks– und Stadtpolizeikommanden sowie der Bürgerdienst des BMI zur Verfügung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI mittels Erlass vom 31. Mai 2011 eine standardisierte Vorgangsweise bei der Notrufannahme und –bearbeitung angeordnet hatte. Darin war auch vorgesehen, Anrufer gegebenenfalls darüber zu informieren, dass keine Notrufsituation vorliegt und an die zuständigen Stellen zu verweisen.

Darüber hinaus startete das BMI im Jahr 2010 eine Informationskampagne „Notruf 112“. Durch Schaltungen im TV und in Printmedien informierte das BMI die Öffentlichkeit über den Polizei–Notruf.

5.2 Das BMI setzte die Empfehlung durch konkrete Informationsverpflichtungen im Rahmen der standardisierten Notrufbearbeitung und verstärkte allgemeine Information um.

Standortermittlungen

6.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 15) empfohlen, an die Telekommunikationsbetreiber heranzutreten, um im Hinblick auf die im Sicherheitspolizeigesetz normierte Gefahrenabwehr und Hilfeleistung in Notfällen eine unverzügliche Beantwortung von Standortanfragen auch außerhalb der Geschäftszeiten sicherzustellen. Der Standort von Anrufern war den Leitstellen nicht automatisch übermittelt worden, sondern hatte bei den Telekommunikationsbetreibern telefonisch oder mittels Fax angefordert werden müssen.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass ein Projekt unter Einbindung der Rundfunk & Telekom Regulierungs–GmbH (RTR) und der österreichischen Mobilfunknetzbetreiber gestartet worden sei.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Eine automatisierte Schnittstelle für die Datenübermittlung von den Leitstellen zu den Mobilfunkbetreibern werde spezifiziert.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im November 2011 der § 98 des Telekommunikationsgesetzes 2003 in Umsetzung einer EU–Richtlinie[3] geändert wurde. Demnach haben die Kommunikationsnetzbetreiber den Betreibern von Notrufdiensten unmittelbar nach Eingang eines Notrufs die Standortdaten zugänglich zu machen.

Im Rahmen der seit dem Jahr 2005 bestehenden „Plattform Notrufe“[4] befasste sich seit Mitte 2009 eine Arbeitsgruppe mit dem Thema Ortung von Mobiltelefonen in Notfällen. In der Folge programmierte diese eine elektronische Schnittstelle für die automatisierte Abfrage von Standort– und Stammdaten in Mobilfunknetzen und legte die technischen und organisatorischen Vorgaben für die Nutzung durch die Leitstellen fest.

Um die Schnittstelle nutzen zu können, hatten die berechtigten Notrufleitstellen seit Juli 2012 die Möglichkeit, sich beim Forum Mobilkommunikation (FMK)[5] registrieren zu lassen. Nach Abschluss von Nutzungsvereinbarungen mit den Mobilfunkbetreibern sollten diese die Schnittstelle freischalten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stand die elektronische Schnittstelle bei der Rettungsleitstelle des Landes Niederösterreich im Testbetrieb, ein Einsatz im operativen Betrieb erfolgte noch bei keiner Einsatzorganisation.

Das BMI sah in seinen Konzepten zur „Leitstelle neu” die Einrichtung der Schnittstelle für die automatisierte Abfrage von Standort– und Stammdaten im geplanten neuen Einsatzleitsystem vor. Es hatte aber noch keine konkreten Maßnahmen zur Umsetzung gesetzt.

6.2 Das BMI setzte die Empfehlung teilweise um, weil es in seinen Konzepten zum geplanten neuen Einsatzleitsystem vorsah, die Schnittstelle für die automatisierte Abfrage von Standort– und Stammdaten zu verwenden. Damit wird künftig eine unverzügliche Feststellung von Standortdaten in Notfällen möglich sein.

Der RH empfahl dem BMI, die elektronische Schnittstelle für die automatisierte Abfrage von Standort– und Stammdaten in Mobilfunknetzen tatsächlich in das neue Einsatzleitsystem zu integrieren und

[3] Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

[4] Plattform bestehend aus RTR, Notrufträgern (Polizei, Rettung, Feuerwehr), Kommunikationsdienstebetreibern und zuständigen Behörden (BMI, Ämter der Landesregierungen)

[5] freiwillige Interessenvertretung der Mobilfunkbranche im Netzwerk des Fachverbandes der Elektro– und Elektronikindustrie

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die dafür erforderlichen Vorbereitungen (z.B. Abschluss von Nutzungsvereinbarungen mit den Mobilfunkbetreibern) zu treffen.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde es die organisatorischen Rahmenbedingungen für die automatisierte Abfragemöglichkeit der Standortdaten mit dem neuen Einsatzleitsystem (Nutzungsvereinbarungen) im Zuge der technischen Realisierung festlegen.*

6.4 Der RH entgegnete, dass organisatorische Vorbereitungen (Registrierung beim Forum Mobilkomunikation (FMK), Abschluss von Nutzungsvereinbarungen) hinsichtlich der Integration einer automatisierten Abfragemöglichkeit von Standort– und Stammdaten, die unabhängig vom Projektfortschritt beim neuen Einsatzleitsystem getroffen werden können, vorgenommen werden sollten. Damit können Verzögerungen bei der Umsetzung des Einsatzleitsystems vermieden werden.

Kennzahlen zu Einsatzzeiten

7.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 17) empfohlen, ein Konzept zur systematischen Ermittlung aussagekräftiger Leistungskennzahlen betreffend Einsätze und Einsatzzeiten zu entwickeln. Diese sollten auch als Basis zu einer verbesserten Ressourcensteuerung verwendet werden.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit der Implementierung eines bundesweit einheitlichen Einsatzleitsystems auch homogene Analysemöglichkeiten in Bezug auf steuerungsrelevante Daten sichergestellt werden könnten. Im Rahmen eines noch im Detail zu entwickelnden Führungsinformationssystems werde es insbesondere auf Basis der in der EDD erfassten Leistungen Kennzahlen definieren und zur Steuerung des operativen Dienstbetriebs einsetzen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI Leistungskennzahlen hinsichtlich der Einsätze und Einsatzzeiten nach wie vor nicht systematisch ermittelte. Mit Umsetzung eines bundesweiten Einsatzleitsystems wird eine einheitliche Datenlage geschaffen und die Möglichkeit systematischer Auswertungen und Analysen bestehen. Die vom BMI im Rahmen des Nachfrageverfahrens angesprochene EDD diente zur Erfassung und Abbildung der geplanten und tatsächlich erbrachten Leistungen der Sicherheitsexekutive. Einsätze und Einsatzzeiten waren in der EDD nicht abgebildet. Ein Führungsinformationssystem war noch nicht entwickelt.

7.2 Das BMI setzte die Empfehlung nicht um. Der RH wiederholte daher seine Empfehlung, ein Konzept zur systematischen Ermittlung aussagekräftiger Leistungskennzahlen betreffend Einsätze und Einsatzzeiten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zu entwickeln. Diese sollten auch als Basis zu einer verbesserten Ressourcensteuerung verwendet werden.

7.3 *Das BMI nahm zur Empfehlung nicht Stellung. Es wies lediglich darauf hin, dass im Rahmen des geplanten Upgrades des Einsatzleitsystems (siehe TZ 4) darin auch Kennzahlen implementiert werden sollen.*

7.4 Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Dokumentation der Einsätze

8.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 22) empfohlen, einheitliche Richtlinien für die Dokumentation von Einsätzen bei den Leitstellen sowie eine einheitliche Struktur der zu erfassenden Daten zu erstellen, weil aus den bestehenden unterschiedlichen Dokumentationen keine vergleichbaren allgemeinen Aussagen oder statistischen Informationen zu gewinnen waren. Darauf aufbauend wäre für eine konsequente und vollständige Erfassung der Daten zu sorgen, um die Grundlage zur Ermittlung vergleichbarer Kennzahlen zu erhalten.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren lediglich auf die geplante Einführung eines bundesweit einheitlichen Einsatzleitsystems verwiesen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass im BMI weiterhin keine Richtlinien für die einheitliche Dokumentation von Einsätzen bei den Leitstellen bestanden. Entsprechend den allgemeinen Vorschriften führten diese zwar Aufzeichnungen, aufgrund derer die Einsätze im Einzelnen konkret nachvollziehbar waren. Generelle Aussagen oder statistische Auswertungen ermöglichten diese nicht.

Das BMI standardisierte mittlerweile zwar die Notruf– und Einsatzbearbeitungsprozesse (siehe TZ 13), die einheitliche Dokumentation von Notrufen und Einsätzen behielt es aber (bewusst) der bereits beschlossenen bundesweiten Einführung des Einsatzleitsystems Wien (siehe TZ 4) vor. Die darin implementierte Einsatzdokumentation wird bei allen Leitstellen einheitlich zur Verfügung stehen. Damit werden statistische Auswertungen möglich und vergleichbare Kennzahlen ermittelbar sein.

8.2 Das BMI setzte die Empfehlung teilweise um, weil nach der bundesweiten Einführung eines einheitlichen Einsatzleitsystems bei allen Leitstellen eine einheitliche Struktur der Notruf– und Einsatzdokumentation bestehen wird. Der RH verwies auf seine Empfehlung hinsichtlich der Umsetzung des bundesweiten Einsatzleitsystems (siehe TZ 4).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

8.3 *Laut Stellungnahme des BMI zur bundesweiten Einführung eines einheitlichen Einsatzleitsystems führe es aktuell Vertragsverhandlungen mit dem Lieferanten des Einsatzleitsystems betreffend das geplante Upgrade einschließlich der Implementierung neuer Funktionalitäten (siehe TZ 4).*

8.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 4.

Erfassung relevanter Einsatzdaten im Einsatzleitsystem Wien

9.1 (1) Der RH hatte dem Landespolizeikommando Wien[6] im Vorbericht (TZ 24) empfohlen, die verpflichtende und zeitechte Erfassung der relevanten Einsatzdaten (insbesondere des Eintreffens am Einsatzort) im Einsatzleitsystem sicherzustellen.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die Empfehlung des RH umgesetzt worden sei.

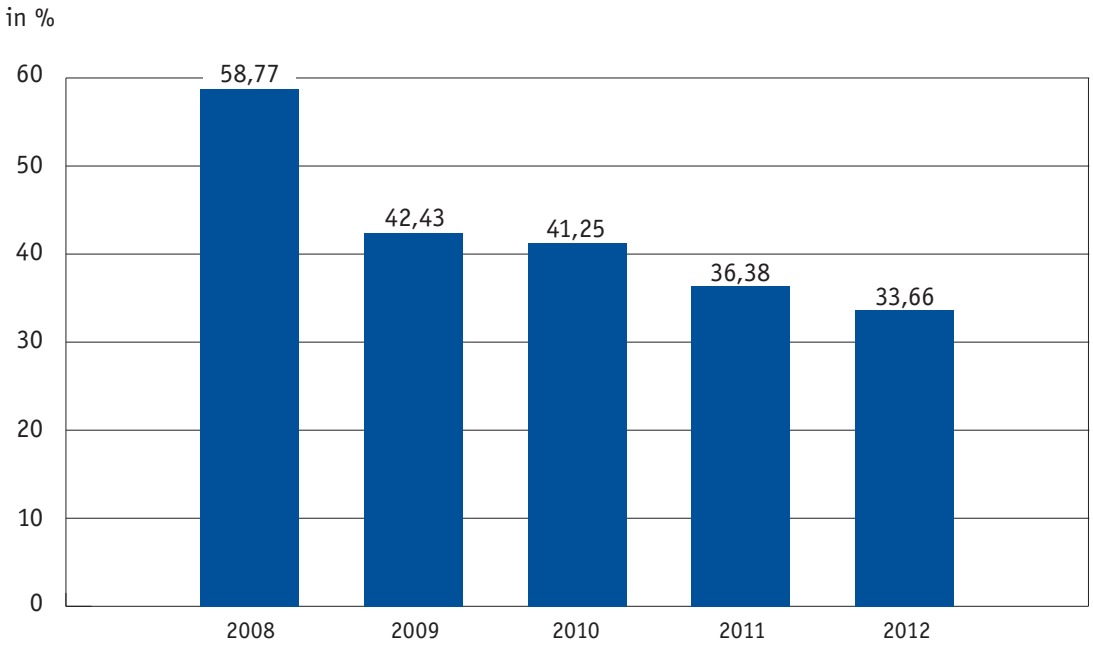
(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Landespolizeikommando Wien eine Schnittstelle für den Datenfunk einrichtete und in das Einsatzleitsystem Wien integrierte. Dies ermöglichte den Einsatzkräften, ihren „Status“ (z.B. Übernahme eines Einsatzes, Eintreffen am Einsatzort) per Tastendruck zu melden. Auf dieser Grundlage ordnete es im Mai 2009 im Rahmen der Funkordnung die Verwendung des Datenfunks für den Regelbetrieb an, weil nur dadurch die ordnungsgemäße Dokumentation eines Einsatzes im Einsatzleitsystem gewährleistet werde. Insbesondere hatten die Einsatzkräfte in jedem Fall ihr Eintreffen am Einsatzort über Funk bekanntzugeben.

Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass in den Jahren 2006 bis 2008 bei 53 % bis 59 % der Einsatzmittel (Streifenkraftfahrzeuge der Stadtpolizeikommanden) das Eintreffen am Einsatzort nicht dokumentiert war. Aus den nunmehr erstellten Auswertungen aus dem Einsatzleitsystem errechnete der RH, dass sich diese Kennzahl seither wie folgt entwickelt hat:

[6] seit 1. September 2012 Landespolizeidirektion Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 1: Anteil der Einsatzmittel ohne Dokumentation der Eintreffzeit am Einsatzort in Wien



Quellen: Daten Landespolizeidirektion Wien; Berechnung und Darstellung RH

Im Zeitraum 2008 bis 2012 sank der Anteil der nicht dokumentierten Eintreffzeit kontinuierlich auf rd. 34 %. Ein nicht ermittelbarer Anteil entfiel auf noch vor dem Eintreffen am Einsatzort widerrufene Einsätze. Laut Auskunft der Landespolizeidirektion Wien war aber der überwiegende Anteil auf unterlassene Statusmeldungen in Folge allgemeiner Einsatzhektik oder bloßen Vergessens zurückzuführen. Weiters war im Zeitraum 2011/2012 bei rd. 20 % der Einsatzkräfte keine Zeit für die Einsatzübernahme dokumentiert.

9.2 Die Landespolizeidirektion Wien setzte die Empfehlung um, weil es den Datenfunk in das Einsatzleitsystem einband und verpflichtende Statusmeldungen durch die Einsatzkräfte anordnete. Damit verfügte sie über aussagekräftigere Kennzahlen zu den Einsatzzeiten und über einen verbesserten aktuellen Status aller Einsatzkräfte.

Der Anteil der nicht dokumentierten Eintreffzeit erschien dem RH dennoch unverhältnismäßig hoch. Er empfahl der Landespolizeidirektion Wien daher, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Ein-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

satzkräfte die angeordneten Statusmeldungen hinsichtlich der Einsatzübernahme und Eintreffzeit tatsächlich vornehmen.

Weiters empfahl der RH der Landespolizeidirektion Wien, die noch vor Eintreffen am Einsatzort widerrufenen Einsätze im Einsatzleitsystem als solche zu kennzeichnen und bei den statistischen Auswertungen von Einsatzzeiten zu berücksichtigen. Damit könnte deren Aussagekraft erhöht werden.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Landespolizeidirektion Wien durch entsprechende Schulung und Sensibilisierung der betroffenen Beamten darauf hinwirken, dass die Einsatzkräfte die angeordneten Statusmeldungen korrekt vornehmen.*

Die Anzahl erfolgter, noch vor dem Eintreffen am Einsatzort widerrufener Einsätze könne statistisch nicht ausgewertet werden, weil derzeit nur der Widerruf eines Gesamteinsatzes technisch möglich sei. Die Umsetzung der vom RH empfohlenen Funktionalität im neuen Einsatzleitsystem werde im Zuge des Vergabeverfahrens mit dem Lieferanten abgeklärt werden.

Entsendung von Polizeikräften zum Einsatzort in Wien (Einsatzmittelmangel)

Einsatzmittelmangel nach Bezirken

10.1 (1) Der RH hatte dem Landespolizeikommando Wien im Vorbericht (TZ 25 und 26) empfohlen, Maßnahmen zur Senkung der Fälle von „Einsatzmittelmangel“ (angeforderte Einsätze, bei denen mangels freier Verfügbarkeit eine sofortige Entsendung von Polizeikräften zum Einsatzort nicht möglich ist) zu setzen sowie deren Entwicklung in den Bezirken bzw. Stadtpolizeikommanden laufend zu beobachten. Gegebenenfalls wären Maßnahmen zur optimierten örtlichen Verteilung der polizeilichen Einsatzkräfte sowie zur Reduzierung der Einsatzdauer zu setzen.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass seitens des Landespolizeikommandos Wien laufende Analysen und gegebenenfalls entsprechende Anpassungen – entweder durch gezielte Schwerpunktsetzungen oder durch entsprechende organisatorische Maßnahmen – erfolgen würden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das Landespolizeikommando Wien durch die Auswertung der Daten des Einsatzleitsystems die Entwicklung der Fälle von Einsatzmittelmangel insgesamt und auf Bezirksebene laufend beobachtete. Im Jahr 2010 ersetzte das Landespolizeikommando Wien im Rahmen einer Arbeitsgruppe die Bezeichnung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

„Einsatzmittelmangel“ durch „verspätete Einsatzbearbeitung“ und definierte diesen Begriff als „Einsätze, die zum Zeitpunkt der notwendigen Intervention vor Ort mangels verfügbarer Kräfte nicht sofort bearbeitet werden können“. Gleichzeitig nahm sie eine neue Strukturierung der Einsatzprioritäten vor.

Mit 1. April 2012 setzte das Landespolizeikommando Wien die zuvor bereits in einem Probebetrieb geführte „mobile Tatortarbeit“ mittels TOP–Teams (Tatort– und Opfer–Teams) für den gesamten Stadtbereich um. Aufgabe der TOP–Teams war die Tatort– und Opferarbeit an allen Tatorten gerichtlich strafbarer Handlungen, an denen kriminaltechnisch verwertbare Spuren zu erwarten sind. Die Verfügung über den Einsatz der TOP–Teams erfolgte ausschließlich im Wege der Landesleitzentrale.

Eines der Ziele dieser Form der Einsatzvergabe war auch die Entlastung der regulären Einsatzkräfte (Sektorstreifen) und damit die Minimierung verspäteter Einsatzbearbeitung. Insbesondere vergab die Landesleitzentrale kriminalpolizeiliche Einsätze, bei denen sich nach professionellem Ermessen keine Sofortmaßnahmen/Fahndungsmaßnahmen ergeben, unmittelbar an die TOP–Teams. Für die Besetzung der TOP–Teams standen insgesamt 140 Exekutivbeamte des Landeskriminalamts Wien zur Verfügung.

Das Landespolizeikommando Wien setzte in den Polizeiinspektionen auch spezialisierte Exekutivbedienstete als sogenannte PI–Ermittler[7] ein. Ab dem Jahr 2011 war es u.a. deren Aufgabe, Ermittlungen durchzuführen und Akten zu bearbeiten. Die PI–Ermittler übernahmen gegebenenfalls länger dauernde Amtshandlungen von den Streifendiensten, damit deren Einsatzbereitschaft schneller wiederhergestellt und die durchschnittliche Einsatzdauer gesenkt werden konnte.

Mit 1. November 2012 stellte die Landespolizeidirektion Wien eine Bereitschaftseinheit auf, deren Ziele u.a. auch in einer künftigen Entlastung der Stadtpolizeikommanden bei zentralen Streifendienstaktionen bestanden (siehe auch TZ 11).

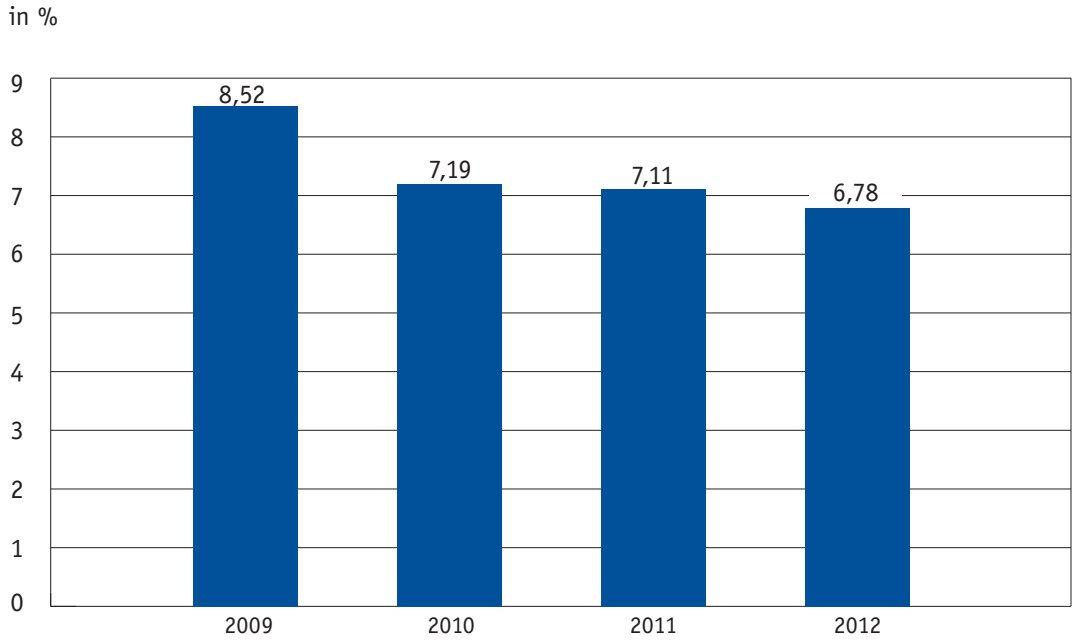
Die folgende Abbildung zeigt den Anteil der Fälle verspäteter Einsatzbearbeitung gemessen an der Zahl der Gesamteinsätze für die Jahre 2009 bis 2012[8]:

[7] Mit Dezember 2012 übten 339 Exekutivbedienstete die Funktion als PI–Ermittler aus.

[8] Daten für 2012 bezogen auf den Zeitraum Jänner bis Oktober

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 2: Anteil verspäteter Einsatzbearbeitung gemessen an der Gesamtzahl der Einsätze in Wien



Quellen: Daten Landespolizeidirektion Wien; Berechnung und Darstellung RH

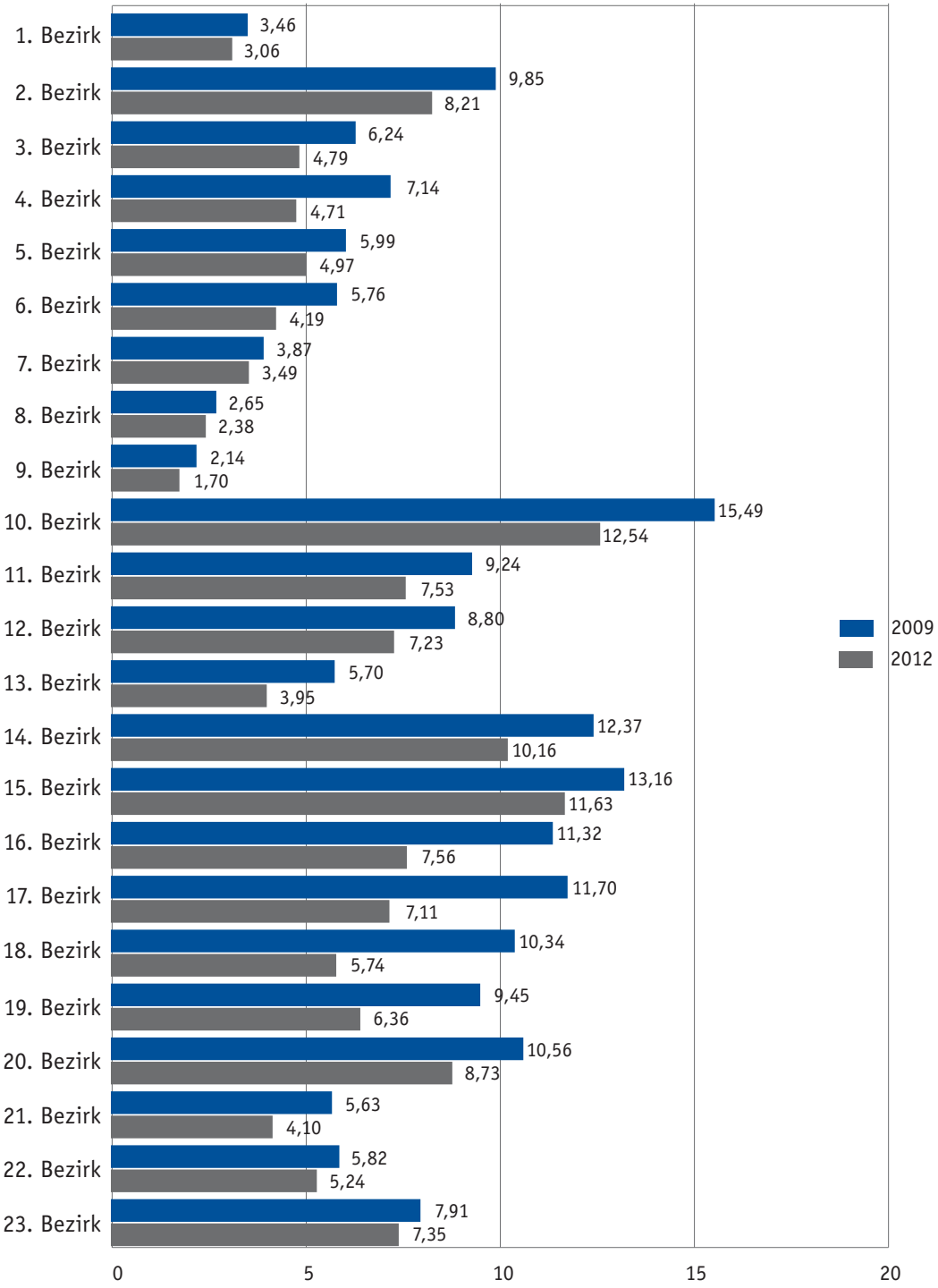
Der Anteil der verspäteten Einsatzbearbeitung sank somit von 8,52 % im Jahr 2009 auf 6,78 % im Jahr 2012.

Die Verteilung des Anteils der Fälle verspäteter Einsatzbearbeitung auf die Wiener Bezirke stellte sich im Vergleich der Jahre 2009 und 2012[9] wie folgt dar:

[9] Daten für 2012 bezogen auf den Zeitraum Jänner bis Oktober

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 3: Anteil verspäteter Einsatzbearbeitung an der Gesamtzahl der Einsätze in den Wiener Bezirken (in %)



Quellen: Daten Landespolizeidirektion Wien; Berechnung und Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Entsendung von Polizeikräften zum Einsatzort in Wien (Einsatzmittelmangel)

Im Jahr 2009 bestanden zwischen den Wiener Bezirken deutliche Unterschiede beim Ausmaß verspäteter Einsatzbearbeitung. In sieben Bezirken lag der Anteil verspäteter Einsatzbearbeitung an der Gesamtzahl der Einsätze – teilweise deutlich – über zehn Prozent mit einem Spitzenwert von rd. 15,5 % im 10. Bezirk. In den Jahren 2011 und 2012 wiesen nur noch drei Bezirke einen Wert von mehr als zehn Prozent auf, der Spitzenwert lag im 10. Bezirk bei rd. 12,5 %.

10.2 Die Landespolizeidirektion Wien setzte die Empfehlung um. Durch organisatorische Maßnahmen zur Entlastung der Einsatzkräfte und zur Reduzierung der Einsatzdauer konnte sie sowohl die Gesamtzahl verspäteter Einsatzbearbeitung senken als auch die bezirksweisen Unterschiede verringern.

Tageszeitliche Verteilung des Einsatzmittelmangels

11.1 (1) Der RH hatte dem Landespolizeikommando Wien im Vorbericht (TZ 27) empfohlen, organisatorische Maßnahmen im Hinblick auf die zeitliche Verteilung bzw. Steuerung der Einsatzkräftebereitstellung zu treffen. Damit sollten Spitzenzeiten künftig besser abgedeckt werden.

Die Anzahl an Fällen von Einsatzmittelmangel (verspätete Einsatzbearbeitung) war im Zeitraum 17 Uhr bis 20 Uhr deutlich erhöht, obwohl die Gesamtzahl der Einsätze über den Tag (außerhalb der Nachtstunden) gleichmäßig verlaufen war.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass seitens des Landespolizeikommandos Wien u.a. geplant sei, eine „Bereitschaftseinheit“ einzurichten. Damit solle gezielt und sehr kurzfristig auf Spitzenanforderungen reagiert werden können.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Landespolizeidirektion Wien ab 1. November 2012 eine Bereitschaftseinheit eingerichtet hat. Als Aufgaben legte sie u.a. die Durchführung zentral angeordneter überlagernder Überwachungs– und Streifendienste sowie Sonder– und Schwerpunkt–Aktionen fest. Mit Einrichtung verfügte die Bereitschaftseinheit über rd. 110 Exekutivbeamte. Die Diensteinteilung erfolgte je nach Lage innerhalb der vorgesehenen Kernzeiten[10], anlassbezogen auch außerhalb dieser. Auswirkungen der Bereitschaftseinheit auf die Bewältigung von Spitzenanforderungen konnte der RH noch nicht beurteilen, weil die Einheit erst unmittelbar vor der Gebarungsüberprüfung des RH eingerichtet worden war.

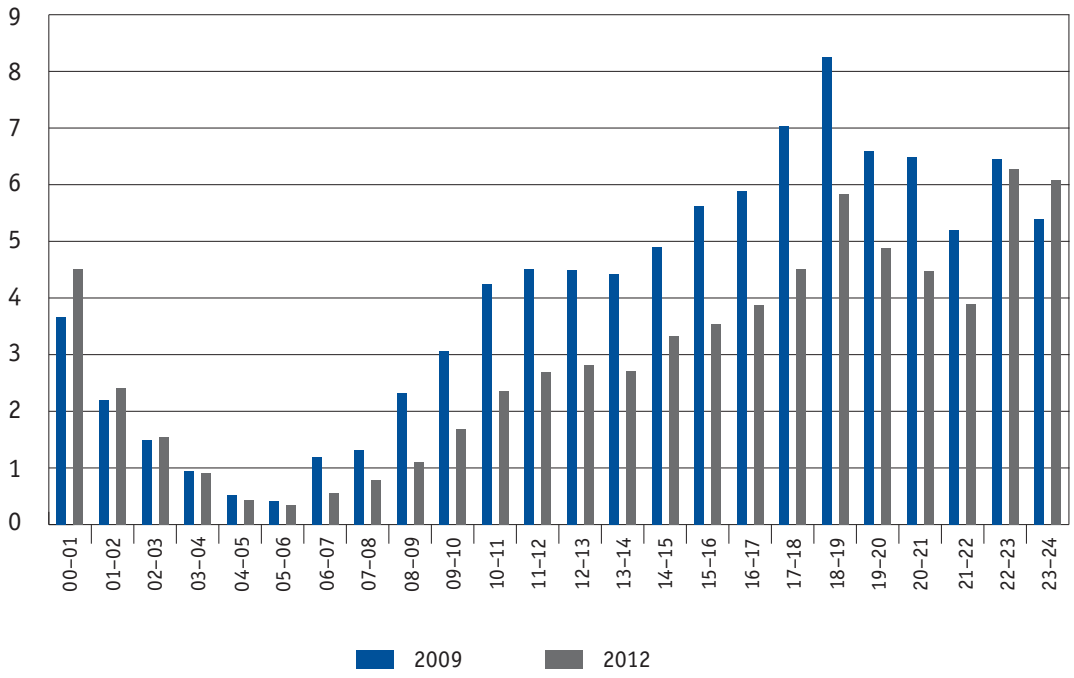
[10] Montag bis Donnerstag 6 Uhr bis 22 Uhr, Freitag auf Samstag von 7 Uhr bis 7 Uhr, Samstag auf Sonntag 19 Uhr bis 7 Uhr

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Mittels gesonderter Erlässe ordnete die Landespolizeidirektion Wien anlassbezogen und zeitlich begrenzt geltende polizeiliche Schwerpunkt–Aktionen (z.B. in der Vorweihnachtszeit für die Dauer eines Monats) an, die ergänzend auch organisatorische Maßnahmen zur Bewältigung von tageszeitlichen Spitzenbelastungen enthielten. Dies betraf etwa die Bereitstellung zusätzlicher Einsatzmittel (Sonderfunkwagen) durch die Stadtpolizeikommanden für die Zeit von 16 Uhr bis 20 Uhr und die gestaffelte Planung von Ablösezeiten der sonstigen Funkwagen, damit davon auch in der Zeit von 18 Uhr bis 19 Uhr möglichst viele zur Verfügung stehen. Analoge Maßnahmen traf die Landespolizeidirektion Wien auch für den kriminal– und verkehrspolizeilichen Bereich.

Im Jahr 2012[11] stellte sich die durchschnittliche Anzahl der Fälle verspäteter Einsatzbearbeitung über den Tag verteilt im Vergleich mit dem Jahr 2009 wie folgt dar:

Abbildung 4: Tageszeitliche Verteilung der verspäteten Einsatzbearbeitung (durchschnittliche Anzahl pro Stunde) in Wien



Quellen: Daten Landespolizeidirektion Wien; Berechnung und Darstellung RH

[11] Daten für 2012 bezogen auf den Zeitraum Jänner bis Oktober

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Zahl verspäteter Einsatzbearbeitung konnte 2012 im Vergleich zu 2009 insgesamt um rund ein Viertel und in den Spitzenzeiten zwischen 17 Uhr und 20 Uhr um rund ein Drittel gesenkt werden. Dafür war zwischen 23 Uhr und 2 Uhr ein Anstieg von rd. 15 % zu verzeichnen.

11.2 Die Landespolizeidirektion Wien setzte die Empfehlung um, indem sie anlassbezogene und zeitlich begrenzte organisatorische Maßnahmen (Bereitstellung zusätzlicher Einsatzmittel, gestaffelte Planung von Ablösezeiten) setzte und damit wesentliche Verbesserungen bei der Anzahl verspäteter Einsatzbearbeitung in den Spitzenzeiten erzielen konnte.

Der RH empfahl der Landespolizeidirektion Wien, im Hinblick auf den Anstieg verspäteter Einsatzbearbeitung zwischen 23 Uhr und 2 Uhr, die Entwicklungen laufend zu beobachten und gegebenenfalls organisatorische Maßnahmen zu treffen.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die Landespolizeidirektion Wien die Empfehlung umsetzen und bei Bedarf entsprechende organisatorische Maßnahmen setzen.*

Personaleinsatz

12.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 30) empfohlen, in Übereinstimmung mit einer neuen (zentralisierten) Notruforganisation die Voraussetzungen für einen optimalen Personaleinsatz zu schaffen. Frei werdende Ressourcen (bei den Bezirks– und Stadtleitstellen) sollten dem exekutiven Außendienst zugeführt werden.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es die Empfehlung des RH im Rahmen der sukzessiven Einrichtung eines bundesweit einheitlichen Einsatzleitsystems entsprechend den regionalen Erfordernissen – insbesondere im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der weiterhin erforderlichen Besetzungsdienste für die sicherheitsdienstliche Grundversorgung – berücksichtigen werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI die grundlegende Entscheidung zur Errichtung einer zentralen Leitstelle je Bundesland getroffen hatte (siehe TZ 2). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war die Umsetzung noch offen, der Status des Personaleinsatzes in Bezirksleitstellen (Mindestbesetzung zwei Exekutivbeamte) unverändert. Im Jahr 2012 lag die tägliche Anzahl der je Leitstellenbediensteten zu bearbeitenden Notrufe in den Bezirksleitstellen durchschnittlich zwischen fünf in Jennersdorf und 55 in Baden. Die durchschnittliche Notrufbelastung war damit gering und stand in keinem angemessenen Verhältnis zur Bindung von Personalressourcen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Mit 1. Jänner 2012 erfolgte aufgrund eines Beschlusses der steiermärkischen Landesregierung die Zusammenlegung der politischen Bezirke Judenburg und Knittelfeld zum Bezirk Murtal.[12] Gleichzeitig führte das BMI die beiden Bezirkspolizeikommanden zusammen. Im Sinne der Empfehlung des RH legte das BMI mit 1. September 2012 die Bezirksleitstelle Leoben Land und die Stadtleitstelle Leoben zusammen. Damit entfielen die Nachtdienstbesetzungen für die aufgelassenen Bezirksleitstellen (jeweils zwei Bedienstete) und wurden prinzipiell für den Außendienst frei.

Im Hinblick auf die geplante neue Leitstellenstruktur hatte das BMI noch kein Konzept für den Personaleinsatz nach Entfall der Leitstellenfunktion auf Ebene der Bezirks– und Stadtpolizeikommanden.

12.2 Das BMI setzte die Empfehlung des RH teilweise um, weil die Einrichtung zentraler Leitstellen bereits entschieden war und damit die Voraussetzungen für optimierten Personaleinsatz gegeben sein werden.

Der RH empfahl dem BMI, ein Konzept für die personelle Besetzung auf Ebene der Bezirks– und Stadtpolizeikommanden nach Entfall der Leitstellenfunktion mit dem Ziel zu erstellen, personelle Ressourcen tatsächlich dem exekutiven Außendienst zuzuführen.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde es im Rahmen des Personaleinsatzkonzeptes auch ein Konzept für die Besetzung jener Dienststellen entwickeln, welche derzeit mit Leitstellentätigkeiten betraut sind. Dieses Konzept bedürfe jedoch einer Verhandlung mit den zuständigen Personalvertretungsorganen.*

12.4 Der RH wies darauf hin, dass zum Zeitpunkt der geplanten Umsetzung der neuen Leitstellenstruktur im Jahr 2015 ein fertig verhandeltes Konzept für die Besetzung der Dienststellen vorliegen muss. Er empfahl daher dem BMI, unverzüglich ein entsprechendes Konzept zu erstellen und Verhandlungen mit den zuständigen Personalvertretungsorganen aufzunehmen.

[12] Mit 1. Jänner 2013 erfolgte die Zusammenlegung weiterer Bezirke in der Steiermark (Bezirk Bruck–Mürzzuschlag aus Bruck/Mur und Mürzzuschlag, Bezirk Hartberg–Fürstenfeld aus Hartberg und Fürstenfeld, Bezirk Südoststeiermark aus Feldbach und Radkersburg).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Personalauswahl und Fortbildung

13.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 31) empfohlen, ein bundesweit gleich hohes Niveau bei der Notruf– und Einsatzbearbeitung zu schaffen und für die Auswahl von Leitstellenbediensteten ein einheitliches Anforderungsprofil zu erstellen. Um einen möglichst hohen Grad an Professionalisierung sicherzustellen, sollte das Fortbildungsprogramm auf die spezifische Tätigkeit in Leitstellen angepasst werden, insbesondere wären auch Fremdsprachenschulungen in das Bildungsprogramm aufzunehmen.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit der Implementierung eines bundesweit einheitlichen Einsatzleitsystems die Definition eines standardisierten Anforderungsprofils und die Ausarbeitung eines umfassenden Schulungsprogramms geplant seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI im Juni 2010 eine Arbeitsgruppe mit der Standardisierung und Professionalisierung der Notruf– und Einsatzbearbeitungsprozesse in den Bezirksleitstellen und Landesleitzentralen beauftragte. In der Folge erarbeitete diese einen Arbeitsprozess in Form eines Workflows samt einer verbalen Erklärung der einzelnen Schritte.

Mit Erlass vom Mai 2011 ordnete das BMI die Anwendung der standardisierten Vorgangsweisen bei der Notrufbearbeitung und Einsatzführung in den Leitstellen an. Diese Standards sollten bis zur Umsetzung der neuen Notruforganisation gelten. Im Juni 2011 führte das BMI eine Schulung von Bezirksleitstellen– und Landesleitzentralen–Koordinatoren durch, mit dem Ziel, die definierten Standards in den Dienstbetrieb zu integrieren.

Das Projekthandbuch für die neue Notruforganisation sah u.a. ein Personaleinsatzkonzept mit einer neuen Arbeitsplatzbeschreibung sowie entsprechende Schulungen (einschließlich Fremdsprachen) sowohl in der allgemeinen Grundausbildung als auch leitzentralenspezifisch vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es dazu noch keine konkreten Projektergebnisse.

13.2 Das BMI setzte die Empfehlung teilweise um, weil es unabhängig vom neuen Leitstellenprojekt für die jetzige Organisation eine standardisierte Notruf– und Einsatzbearbeitung vorgab und Schulungen durchführte. Damit setzte es einen wesentlichen Schritt für ein bundesweit gleich hohes Niveau. Im Hinblick auf die neue Leitstellenorganisation fehlten jedoch noch konkrete Konzepte für den Personaleinsatz und die Aus– und Fortbildung der Mitarbeiter.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl dem BMI, im Zuge der Umsetzung des Projekts „Leitstelle neu“ zeitgerecht das Anforderungsprofil für die Auswahl des Leitstellenpersonals festzulegen sowie ein entsprechendes Aus– und Fortbildungskonzept zu erstellen.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei sowohl ein Anforderungsprofil für die Auswahl des Leitstellenpersonals als auch ein detailliertes Aus– und Fortbildungskonzept mit einer eigenen Infrastruktur für die Durchführung der Aus– und Fortbildung in Ausarbeitung.*

Dienstplanerstellung

14.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 32) empfohlen, zur Reduzierung des administrativen Aufwands für die Dienstplanerstellung ein EDV–Programm zu verwenden.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass es der Empfehlung des RH mit der in Entwicklung stehenden Applikation für die „elektronische Personaleinsatzplanung (ePEP)“ nachkommen werde können.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI im Juni 2012 mit dem BMF eine Vereinbarung über die „Entwicklung einer elektronischen Personaleinsatzplanung (ePEP) für die Organe der öffentlichen Sicherheit des BMI“ schloss. Gegenstand war die Bereitstellung von Applikationen des BMF für das Personalmanagement des Bundes, ergänzt um die spezifischen Anforderungen des BMI. Eine der bereitzustellenden Leistungen bestand in der automationsunterstützten Dienstplanung.

Ab Juli 2012 führte das BMI dazu einen Pilotbetrieb bei der Polizeiinspektion Gerasdorf und dem Bezirkspolizeikommando Wien Umgebung durch. Nach einer Erweiterung um zusätzliche Funktionalitäten war die Gesamtabnahme des Pilotbetriebs für das zweite Quartal 2013 vorgesehen. Der österreichweite Rollout sollte anschließend anhand eines noch zu erstellenden Rolloutplans festgelegt werden.

14.2 Das BMI setzte die Empfehlung teilweise um, weil es ein entsprechendes Programm, das u.a. eine automationsunterstützte Dienstplanerstellung ermöglichte, bereits im Probebetrieb testete und eine österreichweite Umsetzung plante.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Entlohnung der Leitstellen-bediensteten

15.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 33) empfohlen, für ständig in Leitstellen eingesetzte Bedienstete eine den Anforderungen entsprechende Entlohnung vorzusehen. Ständig in Leitstellen eingesetzte Exekutivbedienstete hatten ein vielfältiges Aufgabengebiet, das hohe Anforderungen an sie stellt, bezogen aufgrund der ausschließlichen Innendiensttätigkeit aber eine geringere Entlohnung als vergleichbare Polizeibeamte. Vor allem die Landesleitzentrale Wien hatte daher immer wieder Probleme, geeignetes Personal für die Leitstellentätigkeit zu finden.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass mit der Implementierung eines bundesweit einheitlichen Einsatzleitsystems auch eine mögliche bewertungs– bzw. eine damit einhergehende besoldungsmäßige Einstufung geprüft werde.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass das BMI beabsichtigte, im Rahmen der neuen Leitstellenstruktur die hohen qualitativen Anforderungen an die künftigen Leitstellenmitarbeiter im Rahmen einer Fachkarriere zu berücksichtigen. Dazu führte das BMI mehrere Vorgespräche mit dem BKA.

15.2 Das BMI setzte die Empfehlung teilweise um, indem es konkrete Vorarbeiten für eine den Anforderungen entsprechende Entlohnung der ständig in Leitstellen eingesetzten Bediensteten leistete.

Der RH empfahl dem BMI, eine anforderungsgerechte Entlohnung für ständig in Leitstellen eingesetzte Bedienstete rasch umzusetzen.

15.3 *Das BMI verwies in seiner Stellungnahme auf die mit dem BKA bereits geführten Vorgespräche. Eine definitive Umsetzung könne aber erst im Rahmen einer Neubewertung der geplanten Arbeitsplätze erfolgen.*

Im Bereich der Landespolizeidirektion Wien sei auch ein neues Dienstzeitsystem probeweise implementiert worden. Dadurch sei bewirkt worden, dass sich deutlich mehr Bedienstete für eine Tätigkeit in der Landesleitzentrale bewerben.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMI

**Polizei–Notruf;
Follow–up–Überprüfung**

Technische Ausstattung (Notrufserver)

16.1 (1) Der RH hatte dem BMI im Vorbericht (TZ 34) empfohlen, abgestimmt mit der Neuorganisation der Notrufbearbeitung umgehend ein Konzept für eine Neustrukturierung und –anschaffung der Notrufserver zu erarbeiten. Eine Redimensionierung der Serveraufstellung sollte vorgenommen werden, um Hardware–, Software– und Wartungskosten zu senken.

Aufgrund der dezentralen Notruforganisation war jeder Bezirk mit einem eigenen Notrufserver ausgestattet. Diese standen im Dauerbetrieb, waren wegen der geringen Notrufbelastung aber vielfach nicht ausgelastet. Von den 104 in Verwendung stehenden Notrufservern wurden 94 im Jahr 2002 installiert. Für deren Betriebssystem stellte der Softwarehersteller seit Juli 2007 nur mehr einen eingeschränkten Support bereit.

(2) Das BMI hatte im Nachfrageverfahren mitgeteilt, dass die technischen Grobplanungen für ein neues Notrufserverkonzept abgeschlossen worden seien. Die weitere Detailplanung würde im Zuge der geplanten Umsetzungsschritte erfolgen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die mit dem neuen Leitstellenkonzept vorgesehene Zentralisierung auch eine technische Neukonzeption des polizeilichen Notrufs erforderlich machte. Die Notrufstruktur mit eigenen Servern bei allen Bezirksleitstellen soll durch zentrale Notrufsysteme auf Ebene der Landespolizeidirektionen ersetzt werden. Das BMI hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH dazu bereits das technische Konzept fertiggestellt. Der für die Umsetzung erforderliche Beschaffungsprozess war im internen Genehmigungsweg.

Die alten Notrufserver standen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch in Betrieb. Sowohl der Support für das Betriebssystem durch den Softwarehersteller als auch der Herstellersupport bei der Hardware waren bereits im Jahr 2010 abgelaufen, die Verfügbarkeit von Ersatzteilen seither nur mehr sehr eingeschränkt gegeben.

Das BMI hatte allein für den Zeitraum Jänner bis August 2012 insgesamt 255 Störungen an den Notrufeinrichtungen dokumentiert, von denen elf nicht BMI–intern behoben werden konnten und längere Serverausfälle (durchschnittlich rd. 19 Tage) verursachten. Während dieser Ausfallzeiten mussten die Notrufe in den betroffenen Bezirken auf die zuständige Landesleitzentrale oder einen benachbarten Bezirk umgeleitet werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Notrufserver bei den Bezirksleitstellen sollen bis zur Umsetzung des neuen Leitstellenkonzepts im jeweiligen Bundesland in der derzeitigen Konfiguration bestehen bleiben. Nach diesem Konzept sollte die Umstellung in den Bundesländern Tirol und Vorarlberg im 4. Quartal 2013 abgeschlossen sein (siehe auch TZ 2). Die dann frei werdenden Notrufserver (bzw. Komponenten davon als Ersatzteile) werden zur Sicherstellung der Einsatzbereitschaft der Notrufsysteme in den noch nicht umgestellten Ländern zur Verfügung stehen.

16.2 Das BMI setzte die Empfehlung um, weil es ein umfassendes Konzept für eine neue Notrufserverstruktur bereits fertiggestellt hat. Mit dessen Umsetzung werden sich u.a. auch eine Redimensionierung der Serveraufstellung und Einsparungen beim Betrieb und der Wartung durch eine Hard– und Softwarekonsolidierung ergeben.

Der RH empfahl dem BMI, das technische Konzept für die neue Notruforganisation – insbesondere im Hinblick auf die Ausfallshäufigkeit der derzeit verwendeten dezentralen Server – rasch umzusetzen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden die Umsetzung des neuen Telefon– und Notrufsystems (einschließlich eines neuen Sprachaufzeichnungssystems) sowie die Planungen zur Adaptierung der Leitstellentechnik planmäßig verlaufen.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

17 Der RH stellte fest, dass das BMI und die Landespolizeidirektion Wien von 15 überprüften Empfehlungen des Vorberichts fünf umsetzten, neun teilweise umsetzten und eine nicht umsetzte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2010/6

Vorbericht		Follow–up–Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
6	Einrichtung einer zentralen Leitstelle pro Bundesland	2		X	
8	IT–unterstützte Meldung der täglich verfügbaren Einsatzkräfte an die Landesleitzentralen in allen Bundesländern	3		X	
11	Anforderungsgerechtes und bundesweit einheitliches Einsatzleitsystem	4		X	
13	verstärkte Information der Öffentlichkeit über die Inanspruchnahme des Notrufs	5	X		
15	Sicherstellung einer unverzüglichen Beantwortung von Standortanfragen durch Telekommunikations-betreiber auch außerhalb der Geschäftszeiten	6		X	
17	Konzept zur Ermittlung von Leistungskennzahlen zu Einsätzen und Einsatzzeiten als Grundlage für Ressourcensteuerung	7			X
22	einheitliche Richtlinie für die Dokumentation von Einsätzen bei den Leitstellen; einheitliche Struktur der zu erfassenden Daten	8		X	
24	Sicherstellung der Erfassung der relevanten Einsatzdaten im Einsatzleitsystem Wien	9	X		
25 und 26	Senkung der Fälle verspäteter Einsatzbearbeitung in Wien; Beobachtung der Entwicklungen in den Bezirken bzw. Stadtpolizeikommanden zur Optimierung der polizeilichen Einsatzkräfte-verteilung	10	X		
27	organisatorische Maßnahmen im Hinblick auf die zeitliche Verteilung und Steuerung der Einsatz-kräftebereitstellung	11	X		
30	Optimierung des Personaleinsatzes in Übereinstimmung mit der neuen Notruf-organisation; Einsatz frei werdender Ressourcen im exekutiven Außendienst	12		X	
31	bundesweit gleich hohes Niveau bei der Notruf– und Einsatzbearbeitung; einheitliches Anforde-rungsprofil und Fortbildungsprogramm für Leit-stellenbedienstete	13		X	
32	Einführung einer automationsunterstützten Dienstplanerstellung	14		X	
33	anforderungsgerechte Entlohnung für ständige Leitstellenbedienstete	15		X	
34	Neukonzeptionierung der Notrufserver zur Kosten-senkung in Abstimmung mit der Neuorganisation der Notrufbearbeitung	16	X		

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Aus Anlass der nunmehrigen Follow–up–Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI

(1) Um die Umsetzung der zentralen Leitstellenstruktur und des einheitlichen Einsatzleitsystems wie geplant im Jahr 2015 sicherstellen zu können, sollten die erforderlichen Vorbereitungen in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht zeitgerecht getroffen werden. (TZ 2)

(2) Die Übersicht über die verfügbaren Einsatzkräfte aus der Elektronischen Dienstdokumentation sollte bei allen Landespolizeidirektionen organisatorisch implementiert werden. (TZ 3)

(3) Das Upgrade des Einsatzleitsystems Wien und dessen bundesweiter Rollout wären zügig vorzunehmen, um die Umsetzung der zentralen Leitstellenstruktur wie geplant im Jahr 2015 sicherstellen zu können. (TZ 4)

(4) Eine elektronische Schnittstelle für die automatisierte Abfrage von Standort– und Stammdaten in Mobilfunknetzen wäre, wie in den Konzepten vorgesehen, tatsächlich in das neue Einsatzleitsystem zu integrieren; dafür wären die erforderlichen Vorbereitungen (z.B. Abschluss entsprechender Nutzungsvereinbarungen mit den Mobilfunkbetreibern) zu treffen. (TZ 6)

(5) Es sollte ein Konzept zur systematischen Ermittlung aussagekräftiger Leistungskennzahlen betreffend Einsätze und Einsatzzeiten entwickelt werden. Diese sollten auch als Basis zu einer verbesserten Ressourcensteuerung verwendet werden. (TZ 7)

(6) Es wäre ein Konzept für die personelle Besetzung auf Ebene der Bezirks– und Stadtpolizeikommanden nach Entfall der Leitstellenfunktion mit dem Ziel zu erstellen, personelle Ressourcen tatsächlich dem exekutiven Außendienst zuzuführen. (TZ 12)

(7) Im Zuge der Umsetzung des Projekts „Leitstelle neu“ wäre zeitgerecht das Anforderungsprofil für die Auswahl des Leitstellenpersonals festzulegen sowie ein entsprechendes Aus– und Fortbildungskonzept zu erstellen. (TZ 13)

(8) Eine anforderungsgerechte Entlohnung der ständig in Leitstellen eingesetzten Bediensteten wäre rasch umzusetzen. (TZ 15)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(9) Das technische Konzept für die neue Notruforganisation sollte – insbesondere im Hinblick auf die Ausfallshäufigkeit der derzeit verwendeten dezentralen Server – rasch umgesetzt werden. (TZ 16)

Landespolizeidirektion Wien

(10) Durch geeignete Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass die Einsatzkräfte die angeordneten Statusmeldungen hinsichtlich der Einsatzübernahme und Eintreffzeit tatsächlich vornehmen. (TZ 9)

(11) Die noch vor Eintreffen am Einsatzort widerrufenen Einsätze sollten im Einsatzleitsystem als solche gekennzeichnet und bei den statistischen Auswertungen von Einsatzzeiten berücksichtigt werden. (TZ 9)

(12) Im Hinblick auf den Anstieg verspäteter Einsatzbearbeitung zwischen 23 Uhr und 2 Uhr sollten die Entwicklungen laufend beobachtet und gegebenenfalls organisatorische Maßnahmen getroffen werden. (TZ 11)

Wien, im August 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R
H

Bisher erschienen:

Reihe Bund Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrechte der Bediensteten der Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau
- Haftungen des Bundes für Exportförderungen
- Gesundheit der Schüler: Schulärztlicher Dienst und Schulpsychologischer Dienst
- Finanzierung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
- Institut für Österreichische Geschichtsforschung
- Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet; Follow–up–Überprüfung

Reihe Bund 2013/2 Bericht des Rechnungshofes
- Vergabepraxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk
- MAK – Österreichisches Museum für angewandte Kunst
- Luftraumüberwachungsflugzeuge – Vergleich der Republik Österreich mit der Eurofighter Jagdflugzeug GmbH; Follow–up–Überprüfung

Reihe Bund 2013/3 Bericht des Rechnungshofes
- Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien
- Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht
- Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH
- Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg
- Diplomatische Akademie Wien
- A 23 – Anschlussstelle Simmering

Reihe Bund 2013/4 Bericht des Rechnungshofes
- Wiener Stadterweiterungsfonds
- Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW
- IT–Strukturen und Beschaffung in der Zentralstelle des BMLFUW
- Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
- ART FOR ART Kreativ–Werkstätten GmbH

Reihe Bund 2013/5 Bericht des Rechnungshofes
- Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer
- Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.: Konjunkturbelebungspaket II (2008) und ressortspezifische Bauprogramme; Neubau des Instituts-gebäudes für Technische Chemie der TU Wien
- Bundesamt für Eich– und Vermessungswesen
- Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Reihe Bund 2013/6

Bericht des Rechnungshofes
- Transparenz von Begünstigungen im Körperschaftsteuerrecht mit dem Schwerpunkt Gruppenbesteuerung
- System der Lebensmittelsicherheit im Bund sowie in den Ländern Salzburg und Vorarlberg
- Personaleinsatz und Dienstzuteilungen bei der Polizei
- Schüler mit Migrationshintergrund, Antworten des Schulsystems

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at