

III-106 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des
Nationalrates XXII. GP



**Der
Rechnungshof**

Reihe Bund
2004/5

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Behördenfunknetz ADONIS

Land- und forstwirtschaftliche
Schulen

Rheuma-Sonderkrankenanstalten

Zuerkennung von Stipendien

Landeskrankenhaus-Universitäts-
klinikum Graz: Projekt LKH 2000

Gerichtliche Medizin

ASFİNAG: Projekt vollelektronische
LKW-Maut

Rechnungshof
ZI 860.027/002-E1/04

Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2004/1** **Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes**
– Luftraumüberwachungsflugzeuge: Typenentscheidung; Gegengeschäftsangebote
- Reihe Bund 2004/2** **Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes**
– Auftragsvergaben über Beratungsleistungen in Bundesministerien
– Information und Organisation im BMA
– Leopold-Franzens-Universität Innsbruck
– Lohnsteuerprüfung
– Organisation der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur
– Bauvorhaben Landeskrankenhaus Graz West
– Bundespolizeidirektion Graz
– Bundespolizeidirektion Schwechat
– Dienstzeitsysteme
– Justizwachschule
– Verkauf des Schlosses Waidhofen an der Ybbs
– Umsetzung der Verwaltungsreform im BMVIT
- Reihe Bund 2004/3** **Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes**
– Budgetkonsolidierung
- Reihe Bund 2004/4** **Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes**
– Volksgruppenförderung
– Studienbeiträge und Universitätsmilliarde
– ERP-Fonds
– Bankenaufsicht über die Salzburger Landes-Hypothekenbank AG
– Projekt e-card
– Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit
– Basler Übereinkommen
– Förderungsmaßnahmen für behinderte Jugendliche
– Wissenschaftsfonds
– Forschungsförderungsfonds

Auskünfte

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466

Fax (00 43 1) 712 49 17

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

Herausgeber:

Rechnungshof

1033 Wien, Dampfschiffstraße 2

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

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben:

Wien, im Oktober 2004



Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Behördenfunknetz ADONIS

Land- und forstwirtschaftliche Schulen

Rheuma-Sonderkrankenanstalten

Zuerkennung von Stipendien

Landeskrankenhaus-Universitätsklinikum Graz: Projekt LKH 2000

Gerichtliche Medizin

**ASFINAG: Ausschreibung und Auftragsvergabe des Projekts
vollelektronische LKW-Maut**

Vorbemerkungen	Vorlage an den Nationalrat	1
	Darstellung der Prüfungsergebnisse	1
BMI	Bundesministerien für	
BMF	Inneres	
BMLV	Finanzen	
BMVIT	Landesverteidigung	
	Verkehr, Innovation und Technologie	
	Behördenfunknetz ADONIS	3
BMBWK	Bundesministerien für	
BMLFUW	Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	Land- und forstwirtschaftliche Schulen	47
BMSG	Bundesministerien für	
BMGF	soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz	
	Gesundheit und Frauen	
	Rheuma-Sonderkrankenanstalten	61
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	Zuerkennung von Stipendien	81
	Landeskrankenhaus-Universitätsklinikum Graz: Projekt LKH 2000	97
	Gerichtliche Medizin	113
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	
	ASFINAG: Ausschreibung und Auftragsvergabe des Projekts	
	vollelektronische LKW-Maut	129
Anhang	Entscheidungsträger	
	Aufsichtsratsvorsitzende und deren Stellvertreter sowie	
	Vorstandsmitglieder der überprüften Unternehmung	141



Abkürzungen

Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGF	für Gesundheit und Frauen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	für Landesverteidigung
BMSG	für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationstechnologie
LKH	Landeskrankenhaus/-häuser
LGBl	Landesgesetzblatt
Mill	Million(en)
RH	Rechnungshof
ua	und andere(s)
USt	Umsatzsteuer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

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

Darstellung der Prüfungsergebnisse

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

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

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

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Inneres
Finanzen
Landesverteidigung
Verkehr, Innovation und Technologie**

Behördenfunknetz ADONIS

Kurzfassung

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Die Vereinbarung zur Errichtung des Funknetzes ADONIS zwischen dem BMI und der nach einer EU-weiten Ausschreibung damit beauftragten Unternehmung ließ wesentliche Punkte offen. Deren Regelung war erst für die Phase nach der Erteilung des Zuschlags vorgesehen. Das daraus resultierende Konfliktpotenzial führte letztlich zur Auflösung der Vereinbarung mit 26. Juni 2003 durch Kündigung sowohl seitens der Errichtungsunternehmung als auch des BMI.

Das BMI hatte mit den Bundesländern, den Feuerwehren und den Rettungsorganisationen keine bindenden Vereinbarungen hinsichtlich ihrer Teilnahme und der gemeinsamen Finanzierung des geplanten Funknetzes ADONIS abgeschlossen.

Die mit Beratungsleistungen zur Erstellung der Ausschreibung und Vorbereitung der Zuschlagserteilung beauftragte Unternehmung erhielt auch einen Folgeauftrag über die Projektunterstützung bei der Errichtung des Funknetzes ADONIS. Die Beratungsunternehmung hatte bereits im Rahmen des vorangegangenen Vergabeverfahrens eine optionale Unterstützung auch bei der Realisierung des Funknetzes angeboten. Das damals in diesem Zusammenhang angebotene Konzept samt einer Schätzung des mit der Erbringung der optionalen Leistungen verbundenen Aufwands konnte dem RH nicht vorgelegt werden.

Kurzfassung

Die Angebote zur Errichtung des Funknetzes ADONIS zeigten große Abweichungen bei wesentlichen Kalkulationsgrundlagen. So wichen die Angaben über die Anzahl der potenziellen Teilnehmer um nahezu die Hälfte und die Angaben über die laufenden Betriebskosten um über mehr als das Doppelte voneinander ab. Eine Prüfung auf Plausibilität im Zuge der Bewertung der Angebote war nicht erkennbar.

Die vereinbarten jährlichen Einheitstarife lagen je nach Anzahl der Teilnehmer und dem Ausmaß der so genannten Beistellungen durch das BMI (zB Beistellung von Mitarbeitern, Sendestandorten) zwischen 942,40 EUR und 3 276 EUR pro Teilnehmer. Eine realistische Darstellung der insgesamt benötigten Finanzmittel für das Funknetz ADONIS lag im BMI jedoch nicht vor.

Ab Dezember 2002 verursachten Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung hinsichtlich des Projektmanagements Verzögerungen im Projekt und führten zur Kündigung im Juni 2003.

Das BMI entrichtete für Beratungsleistungen sowie für die rechtswaltliche Vertretung rd 2,04 Mill EUR. Darüber hinaus entstanden ihm ab Dezember 2001 bis Ende 2003 Personalkosten für das Projekt ADONIS von rd 895 000 EUR.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Das BMF war in budgetärer Hinsicht in das Projekt ADONIS eingebunden.

Das BMF unterließ die Überwachung der vollständigen Veranschlagung des Budgetbedarfs für das Projekt ADONIS für die Jahre 2003 und 2004. Es überließ die Verantwortlichkeit für die Sicherstellung der erforderlichen Budgetmittel dem BMI.

Obwohl das BMI keine rechtliche Möglichkeit hatte, die Bundesländer zur Teilnahme am Funknetzprojekt ADONIS zu verpflichten, stimmte das BMF dem Projekt – genauer einer Verständigung des Bestbieters – nur unter dieser Voraussetzung zu. Dieser Forderung zufolge hätten sich die Bundesländer vor Beginn des Netzaufbaues verbindlich verpflichten sollen, innerhalb von zwei Jahren mindestens 20 000 Endteilnehmer ihres Zuständigkeitsbereiches für das Funknetzprojekt anzumelden.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Die Sicherstellung einer einheitlichen Funkversorgung zwischen allen Einsatz- und Rettungsorganisationen im Katastrophenfall und somit auch die Einbeziehung des Bundesheeres stellten eine unbedingte Notwendigkeit dar.

Das BMLV gab dem BMI als Planungsgrundlage für das Projekt ADONIS eine Teilnehmeranzahl von rd 2 500 Nutzern bekannt.

Das BMI erteilte dem ermittelten Bestbieter am 5. Juli 2002 den Zuschlag zur Errichtung des Funknetzes. Das BMLV unterfertigte jedoch den Zuschlag an den Bestbieter nicht. Die Verhandlungen zwischen dem BMLV und dem BMI zum Abschluss eines Verwaltungsabkommens, das die Zusammenarbeit bei der Errichtung des Funknetzes ADONIS regeln sollte, endeten ohne Ergebnis.

Vertreter des BMLV wirkten bei der Erstellung der so genannten Dienstfestlegungsdokumente, wie zB der Dokumente für die Bereiche Sicherheit und Verschlüsselung sowie Dienstmanagement, mit.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Das BMVIT war als Nutzer vorgesehen und stellte dem BMI das für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben vorgesehene Frequenzspektrum zur Verwaltung und selbständigen Planung zur Verfügung.

Kenndaten zum Funknetzprojekt ADONIS

Aufgabe	Errichtung eines Funknetzes für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
Teilnehmer	rd 24 500 garantierte Nutzer des BMI und des BMLV; zusätzlich maximal 97 000 Teilnehmer bis zum Jahr 2016
Technik	digitaler Bündelfunkdienst nach dem TETRA 25-Standard
Frequenz	europaweit harmonisiertes Frequenzband 380 – 385/ 390 – 395 Megahertz
Vertragsdauer	15 Jahre nach Übernahme des österreichweit voll ausgebauten Funknetzes
Kosten	– Beratungskosten: rd 1,94 Mill EUR – Kosten für rechtsanwaltliche Vertretung: rd 100 000 EUR – jährlicher Tarif je Endgerät: zwischen 942,40 und 3 276 EUR

Chronologie zum Funknetzprojekt ADONIS**Planung**

April 2000	Grundsatzentscheidung des BMI zugunsten einer privaten Errichter- und Betreiberlösung
Dezember 2000	Ausschreibung von Beratungsleistungen (Projektunterstützung)
Mai 2001	Zuschlagserteilung über die Beratungsleistungen (Projektunterstützung)
September 2001	Ausschreibung über die Errichtung des Funknetzes
Oktober 2001	Ministerratsbeschluss über die Realisierung des Funknetzes
März 2002	Entscheidung der Zuschlagskommission zur Vergabe über die Errichtung des Funknetzes
Mai 2002	Einstweilige Verfügung des Bundesvergabeamtes hinsichtlich einer Untersagung der Zuschlagserteilung

Realisierung

Juli 2002	Zuschlagserteilung zur Realisierung des Funknetzes
September 2002	Folgauftrag über Beratungsleistungen an die zuvor beauftragte Beratungsunternehmung
Juni 2003	beiderseitige Kündigung der Vereinbarung über die Realisierung des Funknetzes



BMI BMF BMLV BMVIT

Behördenfunknetz ADONIS**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

Mit Antrag vom 22. Oktober 2003 stellten die Abgeordneten Dr Cap, Dr Kräuter und Genossen gemäß § 99 Abs 2 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates an den RH das Verlangen auf Durchführung eines

„besonderen Aktes der Gebarungsüberprüfung im Bundesministerium für Inneres sowie allen damit befassten Ressorts und Dienststellen hinsichtlich des Vorganges der Ausschreibung, Vergabe, Abwicklung und Errichtung des bundesweiten Behördenfunknetzes ADONIS seit 4. Februar 2000 bis zur Aufkündigung der Vertragsvereinbarungen durch den Auftragnehmer unter besonderer Berücksichtigung der Vergabe des Projektmanagements an ein Beratungsunternehmen“.

Der RH führte von Dezember 2003 bis Jänner 2004 beim BMI, BMF, BMLV sowie BMVIT eine Gebarungsüberprüfung durch. Ergänzende Erhebungen fanden beim BMJ, der Verbindungsstelle der Bundesländer und bei mehreren Bundesländern statt. Darüber hinaus wurden Gespräche mit Vertretern der Feuerwehren, des Österreichischen Roten Kreuzes, des Malteser-Hospitaldienstes, der beauftragten Beratungsunternehmung und der beauftragten Errichtungsunternehmung geführt.

Zu den im März 2004 ergangenen Prüfungsmitteilungen nahmen das BMLV im Mai, das BMI, das BMF und das BMVIT im Juni 2004 Stellung. Der RH gab hiezu im Juni 2004 seine Gegenäußerung ab.

Grundsätzliche Feststellungen

Ausgangslage

- 1 Die Funknetze des BMI, des BMLV, der Zollwache und der Justizwache sowie der Rettungsdienste und der Feuerwehren basierten nahezu ausschließlich auf zwischenzeitlich veralteten analogen Lösungen; eine über Funk koordinierte Zusammenarbeit war nicht möglich.

Dem Schengener Durchführungsübereinkommen* entsprechend hatten die Vertragsstaaten direkte Funkverbindungen zu schaffen, um die polizeiliche Zusammenarbeit insbesondere in Grenzregionen zu erleichtern. Daher erfolgte die Einrichtung eines europaweit harmonisierten Frequenzbereiches, der ausschließlich für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben reserviert wurde.

* Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990.

Im Bereich des BMI nahm im Jahr 1996 eine Arbeitsgruppe Vorarbeiten auf, um die einheitliche und koordinierte Planung eines neuen bundesweiten digitalen Funknetzes ADONIS im europaweit harmonisierten Frequenzband für die Bundespolizei sowie die Bundesgendarmerie sicherzustellen.

Im Zuge dieser Vorarbeiten führte das BMI Sondierungsgespräche mit Vertretern der Feuerwehren, des Roten Kreuzes, des Bundesheeres, der Zollwache und der Justizwache; diese bekundeten ihr Interesse an der Nutzung des geplanten Funknetzes.

Die Kosten für die Errichtung des Funknetzes schätzte das BMI – allein für den eigenen Bereich – auf rd 218 Mill EUR. Für den Fall der Einbeziehung aller übrigen nationalen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben wurde von einer Verdoppelung dieses Betrages ausgegangen. Die jährlichen Betriebskosten schätzte das BMI auf 10 % bis 15 % der Errichtungsinvestitionen.

Am 12. Dezember 1997 präsentierte das BMI das in Aussicht genommene Funknetzprojekt ADONIS erstmals Vertretern der für die Nutzung von ADONIS in Betracht kommenden Organisationen (BKA, BMLV, BMJ, damaliges Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, BMF) sowie Vertretern der Bundesländer, der Feuerwehren und der Rettungsorganisationen. Keine dieser Organisationen gab eine bindende Zusage über die Teilnahme am Projekt ab.

Am 9. Februar 1998 legte der damalige Bundesminister für Inneres, Mag Karl Schlögl, dem Ministerrat einen Bericht über das Funknetz ADONIS vor, der die bisherigen Aktivitäten zusammenfasste. Das Projekt befand sich im Planungsstadium; allfällige Umsetzungsmaßnahmen würden erst nach Zustimmung durch das BMF erfolgen.

Der Ministerrat nahm den Vortrag an, wobei in einer Protokollanmerkung auf Wunsch des damaligen Bundesministers für Finanzen, Rudolf Edlinger, festgehalten wurde, dass aus dem gegenständlichen Bericht keinerlei Zustimmung zu einer tatsächlichen Realisierung des Projekts abgeleitet werden könne.

Am 8. November 1999 teilte das BMF dem BMI mit, keine Budgetmittel für die Ausschreibung eines Berater- und Consultingvertrages zur Unterstützung des Funknetzprojekts ADONIS bereitzustellen. Am 10. Dezember 1999 lehnte das BMF auch die Freigabe von Budgetmitteln für das BMI ab, mit denen Vorbereitungsmaßnahmen für das Projekt ADONIS finanziert werden sollten.

Grundsatz- entscheidungen

- 2.1** Nach Ablehnung der Finanzierung des ersten Projekts durch das BMF traf das BMI Anfang April 2000 die Grundsatzentscheidung für die Weiterentwicklung des Projekts ADONIS im Sinne einer Betreiberlösung; Eigentümer und Betreiber des Funknetzes sollte dabei eine private Errichtungsunternehmung unter Aufsicht des BMI sein.

Das BMI ging von 22 000 Nutzern im eigenen Bereich aus. Als weitere Nutzer waren

- das Bundesheer,
 - die Zollwache,
 - die Justizwache,
 - die Schifffahrtspolizei,
 - Rettungsorganisationen,
 - Feuerwehren,
 - Ämter der Landesregierungen (Katastrophenschutz),
 - Bezirkshauptmannschaften sowie
 - Gemeinden
- vorgesehen.

Grundsatzentscheidungen

Die Finanzierung der Nutzung durch Teilnehmer aus dem Bereich des Bundes und der Bundesländer sollte aus den jeweiligen Budgets, jene der Rettungsorganisationen und Feuerwehren durch finanzielle Unterstützungsleistungen von Bundesländern und Gemeinden erfolgen.

Im Vortrag an den Ministerrat vom 30. Oktober 2001 nahm die Bundesregierung den Bericht über die „Realisierung des Projekts ADONIS“ zustimmend zur Kenntnis. Mit Schreiben vom 7. November 2001 richtete der Bundesminister für Inneres, Dr Ernst Strasser, eine Absichtserklärung an alle Landeshauptmänner, die eine grundsätzliche Teilnahme der Bundesländer bezweckte.

Die Landeshauptmännerkonferenz fasste in ihrer Tagung am 16. Oktober 2002 den Beschluss, dem Projekt ADONIS mit grundsätzlichem Interesse gegenüberzustehen. Die Entscheidung über eine Beteiligung und deren Umfang obliege jedem Bundesland selbst, wobei wesentliche Grundlage eine genaue Kostenschätzung sei.

Eine bindende Vereinbarung mit den Bundesländern hinsichtlich der Teilnahme am Projekt ADONIS einschließlich der anteiligen Finanzierung, insbesondere hinsichtlich der Rettungsdienste und Feuerwehren, schloss das BMI nicht ab.

- 2.2** Die Rettungsorganisationen und Feuerwehren waren zur Bereitstellung ihrer Dienstleistungen grundsätzlich auf die Finanzierung durch Bundesländer und Gemeinden angewiesen. Diese Organisationen waren daher aus finanziellen Gründen nicht in der Lage, ihre Beteiligung am Projekt ADONIS bindend zuzusagen.

Nach Ansicht des RH wäre jedoch eine Einigung zwischen dem Bund und den Bundesländern über die Errichtung, den Betrieb und die Finanzierung des digitalen Funknetzes ADONIS vor dessen Errichtung für eine erfolgreiche Umsetzung des Projekts zweckmäßig gewesen.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMI werde die Kritik des RH grundsätzlich als zutreffend angesehen. Das BMI wies in diesem Zusammenhang neben seinen zahlreichen Bemühungen zur Erreichung der angesprochenen Grundsatzeinigung auch auf die Dringlichkeit zum Aufbau des digitalen Funknetzes hin.*

**Allgemeine
Vertragsbedingungen**

- 3.1** Die Entscheidung für eine Errichter- und Betreiberlösung (Eigentum am Funknetz und Netzbetrieb durch eine private Unternehmung) bedeutete ein Abgehen von der bis dahin bestandenen Philosophie, Eigentum und Betrieb im eigenen Bereich zu halten. Um die Betriebsqualität des geplanten Funknetzes unter diesen geänderten Rahmenbedingungen zu gewährleisten, widmete das BMI dieser Zielvorgabe in der Ausschreibung über die Errichtung des Funknetzes ADONIS entsprechende Aufmerksamkeit.

So wurde festgelegt, dass das BMI bei minderer Betriebsqualität unter bestimmten Voraussetzungen zur vorzeitigen Auflösung der getroffenen Vereinbarung berechtigt gewesen wäre. Weiters wurden vor allem die Voraussetzungen für Konventionalstrafen und Ersatzvornahmen sowie das Recht auf Weiterbetrieb des Funknetzes im Insolvenzfall geregelt.

- 3.2** Der RH wies darauf hin, dass die weitere Funkversorgung im Falle einer vorzeitigen Auflösung der Vereinbarung nach Vollausbau des Funknetzes nicht gewährleistet gewesen wäre. Die Neuerrichtung eines gleichwertigen Funknetzes hätte nach Expertenschätzungen mindestens zwei Jahre erfordert.

Der RH empfahl für den Fall einer Neuvergabe des Auftrags zur Errichtung eines Funknetzes, vertraglich ein Recht des BMI auf jederzeitige Abtretung der Funkinfrastruktur gegen Abgeltung zu verankern. Auf diese Weise könnte der durchgehende Weiterbetrieb des Funknetzes sichergestellt werden. Im Wege der Vertragsgestaltung sollten für das BMI auch wesentliche Einflussmöglichkeiten und Kontrollrechte abgesichert werden.

- 3.3** *Laut Mitteilung des BMI sei die über den Insolvenzfall hinausgehende Notwendigkeit der Absicherung der direkten Funkversorgung zwischen den Einsatz- und Rettungsorganisationen erst im Zuge des Projekts aufgrund der Versäumnisse der Errichtungsunternehmung ersichtlich geworden.*

Einzelfeststellungen

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Vergabeverfahren über Beratungsleistungen (Projektunterstützung)

Vergabe

1.1 Am 12. Dezember 2000 veranlasste das BMI im Rahmen eines offenen, EU-weiten Verfahrens die Ausschreibung über die Projektunterstützung für das Funknetzprojekt ADONIS.

Ziel der zu vergebenden Leistung Projektunterstützung war es, dem BMI für das gesamte Projektmanagement – vorerst bis zur Auftragsvergabe an einen auszuwählenden Netzbetreiber – fachlich zuzuarbeiten. Diese Unterstützung sollte sich dabei vor allem auf technische, wirtschaftliche, organisatorische, terminliche und rechtliche Aspekte erstrecken.

Wesentliche Projekthinhalte waren

- Unterstützungsleistungen bei der formellen Durchführung der Ausschreibung,
- die Erarbeitung einer EU-weiten Ausschreibung nach dem Bundesvergabegesetz,
- die Auswertung der Angebote und die Vorbereitung für die Vergabeentscheidung sowie
- die Erarbeitung und Bereitstellung von „Tools“ zur Qualitätsprüfung und für das Projektcontrolling des beauftragten Netzbetreibers für die Zeit nach der Projektunterstützung.

Hinsichtlich des Personals der Beratungsunternehmung waren die Qualifikationen und Profile jener Mitarbeiter anzugeben, die mit der Projektleitung bzw. -bearbeitung betraut werden sollten. Während der gesamten Projektdauer war die Kontinuität des eingesetzten Personals zu gewährleisten.

Bis zum Ende der Ausschreibungsfrist (20. Februar 2001) langten elf Angebote ein. Die Angebote von drei Unternehmungen schied das BMI aus, weil sie in wesentlichen Punkten den Ausschreibungsbedingungen widersprachen.



Die Bewertung der Angebote erfolgte durch eine Zuschlagskommission, die sich aus sieben Vertretern des BMI zusammensetzte. Als Bestbieter bestimmte die Kommission am 20. April 2001 einstimmig eine Arbeitsgemeinschaft, die aus zwei Beratungsunternehmungen bestand.

Mit Schreiben vom 14. Mai 2001 erteilte das BMI dem ermittelten Bestbieter den Zuschlag mit einer Auftragssumme von 688 920 EUR (einschließlich USt). Die Erteilung des Zuschlags basierte auf folgenden Kriterien:

Preis	40 %
Gesamtkonzept der Leistungserbringung	20 %
Leistungsfähigkeit des Bieters (hinsichtlich technischer, wirtschaftlicher, kaufmännischer und rechtlicher Kompetenz)	10 %
Referenzen	10 %
Fehler- und Qualitätsmanagement	10 %
Risikomanagement	10 %

Auf Basis der in der Ausschreibung festgelegten Zuschlagskriterien erreichte der Bestbieter 89,9 von 100 möglichen Punkten, während der zweitgereichte Bieter 74,1 und der drittgereichte Bieter 71,8 Punkte erzielte.

Das Angebot des Bestbieters beinhaltete eine genaue Auflistung der Zuordnung der einzelnen Projektmitarbeiter zu Fachgebieten bzw zu Aufgaben im Projekt. Damit sollte die optimale Einbringung der fachlichen Kompetenz und der beruflichen Erfahrung der einzelnen Mitarbeiter der Arbeitsgemeinschaft für das Projekt ADONIS sichergestellt werden.

Über die tatsächliche Mitarbeit bzw den vorgesehenen Einsatz dieser Mitarbeiter in den verschiedenen Projektbereichen konnte das BMI keine konkreten schriftlichen Nachweise erbringen.

Die Abrechnung für die Beratungsleistungen teilte sich auf drei Rechnungen mit einer Gesamtsumme von rd 668 000 EUR (einschließlich USt) auf; sie entsprach somit dem Angebot.

Vergabeverfahren über Beratungsleistungen (Projektunterstützung)

- 1.2 Der RH erachtete die gewählte Vergabeart als zutreffend. Er beanstandete jedoch das Fehlen von Aufzeichnungen hinsichtlich der im Angebot der Beratungsunternehmung genannten Projektmitarbeiter; somit waren weder der Einsatz der Projektmitarbeiter noch ihre Verwendung im vorgesehenen Tätigkeitsfeld nachvollziehbar.

Der RH empfahl, bei der Steuerung künftiger Projekte dem Umfang und dem zielgerichteten Einsatz von Personal, insbesondere den für ein Projekt maßgeblichen Mitarbeitern von Beratungsunternehmungen, besonderes Augenmerk zuzuwenden und deren Einsatz zu dokumentieren.

- 1.3 *Laut Stellungnahme des BMI seien die Leistungen der Berater aufgrund der Leistungsbeschreibung in den einzelnen Aufträgen klar geregelt gewesen und in diesem Sinne erbracht worden.*
- 1.4 Der RH verblieb bei seiner Feststellung, dass das BMI diesbezüglich keine Aufzeichnungen geführt hatte und somit weder der Einsatz aller Projektmitarbeiter noch ihre Verwendung im vorgesehenen Tätigkeitsfeld nachvollziehbar gewesen war.

Folgauftrag

- 2.1 Am 30. September 2002 beauftragte das BMI jene Beratungsunternehmung, die zuvor mit Beratungsleistungen zur Erstellung der Ausschreibung und Vorbereitung der Zuschlagserteilung betraut worden war, auch mit Beratungsleistungen für die Realisierung des Funknetzes.

Der zeitliche Umfang des Folgauftrags erstreckte sich auf die Zeiträume vom 5. Juli 2002 bis 31. Dezember 2002 (Leistungspaket 1) und vom 1. Jänner 2003 bis 31. August 2003 (Leistungspaket 2).

Inhalte waren unter anderem

- die Dokumentation der Spezifizierung der Leistungsinhalte nach Zuschlagserteilung,
- die Vertragsüberwachung,
- die Qualitätssicherung,
- die Projektleitung sowie
- die technisch-rechtliche Beratung des BMI.



Bereits im Angebot der Beratungsunternehmung für die vorangegangene Projektunterstützung (bis zur Zuschlagserteilung) war die optionale Unterstützung auch bei der Realisierung des Projekts ADONIS angeführt gewesen. Die Beratungsunternehmung hatte damals zugesagt, vor der Beauftragung des Netzbetreibers – in Abstimmung mit dem BMI – ein diesbezügliches Konzept samt einer Abschätzung des damit verbundenen Aufwands auszuarbeiten. Sowohl das Konzept als auch die Aufwandsabschätzung konnten dem RH nicht vorgelegt werden.

Das BMI entrichtete für das Leistungspaket 1 des Folgeauftrags rd 698 000 EUR (einschließlich USt) und für das Leistungspaket 2 rd 491 000 EUR (einschließlich USt).

- 2.2** Nach Ansicht des RH wären bereits bei der im Dezember 2000 erfolgten Ausschreibung über die Projektunterstützung die weiteren optionalen Beratungsleistungen zur Realisierung des Funknetzes ADONIS genauer zu spezifizieren gewesen.

Die nachträgliche Definition des Leistungsumfanges der optionalen Beratungsleistung im Rahmen der Realisierung des Funknetzes ADONIS verschaffte der Beratungsunternehmung einen erheblichen Erfahrungs- sowie Informationsvorsprung gegenüber anderen Unternehmungen und schränkte dadurch den Handlungsspielraum des BMI ein.

Der RH regte an, für ein künftiges Funknetzprojekt Beratungsleistungen bereits in der Ausschreibung detailliert zu regeln.

- 2.3** *Laut Mitteilung des BMI wäre die angesprochene Vorgangsweise aufgrund der Größe und Komplexität des Projekts nicht möglich gewesen. Erst im Projektverlauf wären die erforderlichen Beraterleistungen hervorgekommen und daraufhin detailliert geregelt worden.*

- 2.4** Der RH verwies darauf, dass bereits zur Zeit der Ausschreibung für die Projektunterstützung ADONIS bis zur Erteilung des Zuschlags voraussehbar war, dass für die Realisierung des Funknetzes ebenfalls gleichartige Beratungsleistungen durch eine externe Unternehmung erforderlich sein werden.

Vergabeverfahren über Beratungsleistungen (Projektunterstützung)

Weißbuch

- 3.1** Das BMI beauftragte am 10. Dezember 2001 die Beratungsunternehmung mit der Erstellung eines Weißbuches sowie eines Lobbying-Maßnahmenkataloges, die der Akquisition weiterer Nutzer des Funknetzes dienen sollten.

Das von der Beratungsunternehmung erstellte Weißbuch versandte das BMI an die für ADONIS in Betracht kommenden Nutzer. Der Lobbying-Maßnahmenkatalog konnte vom BMI nicht vorgelegt werden.

Als Vergütung für diese Beratungsleistung vereinbarte das BMI mit der Beratungsunternehmung ein Pauschalhonorar von 82 847,03 EUR (einschließlich USt) und überwies am 30. April 2002 den vollen Rechnungsbetrag.

- 3.2** Der RH bemängelte, dass das BMI das Pauschalhonorar bezahlte, ohne zu prüfen, ob der Vertragspartner die vereinbarte Leistung zur Gänze erbracht hatte. Weiters war nach Auffassung des RH die Vereinbarung eines Pauschalhonorars grundsätzlich wenig geeignet, den mit der Auftragserfüllung verbundenen Aufwand transparent zu machen.

Der RH empfahl, künftig die Erfüllung von vereinbarten Leistungen sorgfältiger zu prüfen und in Verträgen anstelle von Pauschalpreisen Zeitaufzeichnungen mit einer stundenweisen Abrechnung der Leistungen – bei gleichzeitiger Vereinbarung eines Maximalentgelts – vorzusehen. Im Falle nicht erbrachter Leistungen wäre das bereits entrichtete Entgelt von der Beratungsunternehmung zurückzufordern.

- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMI wäre kein eigener Lobbying-Maßnahmenkatalog zu erstellen gewesen. Der Vertrag sei vollinhaltlich erfüllt worden, weil die vereinbarten Lobbying-Maßnahmen unmittelbar umgesetzt worden seien.*

- 3.4** Der RH wies darauf hin, dass aufgrund der getroffenen Vereinbarung auch ein Katalog von Lobbying-Maßnahmen zu erstellen gewesen wäre.

Vergabeverfahren über die Errichtung des Funknetzes**Ausschreibung**

- 4 Die Republik Österreich als Auftraggeber, vertreten durch das BMI, schrieb die Bereitstellung eines digitalen Funknetzes im Wege eines zweistufigen Verhandlungsverfahrens EU-weit aus. Die öffentliche Bekanntmachung erfolgte am 18. September 2001.

Gegenstand der Ausschreibung war die Bereitstellung eines österreichweiten digitalen Bündelfunkdienstes sowie der Betrieb und die Wartung der dafür erforderlichen Infrastruktur. Weitere zu erbringende Leistungen betrafen die Planung, Akquisition, Schulung, Dokumentation und Weiterentwicklung des Funkdienstes.

Die Teilnahmeanträge waren bis 29. Oktober 2001 abzugeben. Von den insgesamt vier Bewerbern forderte das BMI drei Unternehmungen bzw. Bietergemeinschaften zur Angebotslegung auf. Nach einer Phase intensiver Verhandlungen mit den einzelnen Bewerbern erfolgte die kommissionelle Eröffnung der endgültigen Angebote am 19. März 2002.

Zuschlagskriterien

- 5.1 Zur Bewertung der Angebote hatte das BMI in der Ausschreibung Zuschlagskriterien festgelegt. Von insgesamt 100 möglichen Punkten entfielen auf den Bereich Preise und Entgelte 40 erreichbare Punkte. Die betrieblichen Anforderungen waren mit 25 Punkten, der Terminplan mit 20 Punkten und die technischen Anforderungen mit 15 Punkten gewichtet.

In der Kategorie Preise und Entgelte waren unter anderem auch Punkte für die höchste interne Verzinsung, die höchste akkumulierte Gesamtprofitsumme, den frühesten Break-Even-Zeitpunkt (Gewinnschwelle) und den größten Cash-flow des Projekts für den Auftragnehmer vorgesehen.

- 5.2 Der RH anerkannte den sehr differenziert gestalteten Katalog der Zuschlagskriterien. Er wies jedoch darauf hin, dass Kriterien, die sich auf eine nach oben hin unbegrenzte Optimierung von Umsatz- und Gewinnmargen (zB interne Verzinsung und Cash-flow) eines Auftragnehmers aus einem Projekt beziehen, aus Sicht eines Auftraggebers bedenklich sein können und sich daher in dieser Form nicht als Zuschlagskriterien für die Angebotsbewertung eignen. Derartige Zuschlagskriterien wären daher bei künftigen Ausschreibungen zumindest nach oben hin zu begrenzen.

Vergabeverfahren über die Errichtung des Funknetzes

5.3 *Laut Mitteilung des BMI wären die einzelnen Bewertungskriterien zueinander in einem solchen Verhältnis gestanden, dass die angesprochene Problematik nicht zum Tragen kommen konnte. Das BMI sehe daher die grundsätzliche Problematik nicht.*

5.4 Der RH wiederholte seine Feststellung, dass sich nach oben hin unbegrenzte Umsatz- und Gewinnmargen nicht als Zuschlagskriterien für die Angebotsbewertung eignen.

Angebotsprüfung

6.1 Ein Vergleich der in den Angeboten enthaltenen Businesspläne zeigte wesentliche Unterschiede:

(1) So ging beispielsweise der später als Bestbieter Gereichte von maximal 121 711 Teilnehmern, der Zweitgereichte von 80 000 Teilnehmern und der Drittgereichte nur von 67 500 möglichen Teilnehmern im Funknetz aus.

(2) Während der Erstgereichte 1 288 Sendestandorte zur Versorgung annahm, ging der Zweitgereichte von nur 1 039 Basisstationen aus.

(3) Die gesamten Netzinvestitionen gab der Erstgereichte mit 267,32 Mill EUR und der Zweitgereichte mit 327,64 Mill EUR an.

(4) Während der Erstgereichte für die laufenden Betriebskosten im Jahr 2019 rd 30,3 Mill EUR veranschlagte, wurden diese vom Zweitgereichten mit rd 74,0 Mill EUR mehr als doppelt so hoch angenommen.

Eine Prüfung dieser Kalkulationsgrundlagen auf Plausibilität schien in den vorliegenden Unterlagen, insbesondere in dem im Zuge der Angebotsprüfung erstellten Prüfbericht, nicht auf.

6.2 Der RH anerkannte die umfangreiche und detaillierte technische Angebotsprüfung. Er bemängelte jedoch, dass die Vergleichbarkeit der Angebote wegen der fehlenden finanziellen Plausibilitätsprüfung der stark voneinander abweichenden Kalkulationsgrundlagen nicht sichergestellt war. Dadurch war auch die im Prüfbericht ausgesprochene Vergabempfehlung an den Bestbieter für den RH nicht nachvollziehbar.

Der RH wies weiters darauf hin, dass aufgrund des mit drei Punkten nur sehr geringen Abstands zwischen Erst- und Zweitgereihtem den im Zuge der Angebotsprüfung nicht ausreichend hinterfragten, sehr optimistischen Kalkulationsgrundlagen des Bestbieters entscheidende Bedeutung zukam. Ohne die dadurch erreichten Zusatzpunkte wäre unter Umständen ein Zurückfallen hinter den Zweitgereihten und damit ein Bietersturz möglich gewesen.

Der RH empfahl, in einem künftigen Funknetzprojekt der Vollständigkeit des Prüfberichts (insbesondere der Plausibilitätskontrolle von Kalkulationsgrundlagen) besonderes Augenmerk zuzuwenden.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMI wäre es aufgrund fehlender diesbezüglicher Fachkompetenz im BMI schwierig gewesen, die Fachkompetenz des Beraters hinsichtlich des komplexen Bereiches der Erstellung eines Businessplanes in der erforderlichen Tiefe zu prüfen und damit zu verantworten. Die Empfehlung des RH hinsichtlich einer intensiven Prüfung von Beraterleistungen werde künftig verstärkt beachtet werden.*

Zuschlagserteilung

- 7.1** Am 22. März 2002 tagte die Zuschlagskommission. Die Vertreter des BMI unterzeichneten noch am selben Tag den Vorschlag der Zuschlagskommission, den Zuschlag an den im Prüfbericht ermittelten Bestbieter zu vergeben. Der Vertreter des BMLV unterfertigte am 25. März 2002 den Vorschlag der Zuschlagskommission.

Nachdem ein von den unterlegenen Bieterinnen angestrebtes Nachprüfungsverfahren vom Bundesvergabeamt am 5. Juli 2002 wegen Unzuständigkeit zurückgewiesen wurde, erteilte das BMI als alleiniger Auftraggeber dem Bestbieter noch am selben Tag den Zuschlag; das BMLV unterfertigte nicht.

Zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung lag ein in sich geschlossenes Vertragswerk zur Errichtung des Funknetzes nicht vor. Laut den Allgemeinen Vertragsbedingungen galten zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung im Wesentlichen die um die beantworteten Bieterfragen ergänzte Ausschreibung sowie das Angebot der Errichtungsunternehmung als rechtsverbindliche Bestandteile der Vertragsbeziehung.

Vergabeverfahren über die Errichtung des Funknetzes

7.2 Der RH hielt fest, dass das BMLV den Zuschlag an die Errichtungsunternehmung ungeachtet seiner Zustimmung zum Vorschlag der Zuschlagskommission nicht unterfertigte. Auch ein entsprechendes Verwaltungsübereinkommen zwischen dem BMI und dem BMLV wurde nicht abgeschlossen. Eine rechtlich bindende Vereinbarung zwischen dem BMLV und der Errichtungsunternehmung lag somit nicht vor.

7.3 *Laut Mitteilung des BMI habe es als einziger Auftraggeber fungiert und könne sohin die Forderung, das BMLV hätte den Zuschlag ebenfalls unterfertigen sollen, nicht nachvollziehen. Bezüglich der eingeforderten Verwaltungsvereinbarung verwies das BMI auf einen Ministerratsbeschluss über die Teilnahme des BMLV am Projekt.*

7.4 Der RH wies darauf hin, dass er in diesem Zusammenhang lediglich den Sachverhalt dargestellt, jedoch weder die Unterlassung der Unterfertigung der Zuschlagserteilung durch das BMLV noch den fehlenden Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung beanstandet habe.

Kosten der Dienste

8.1 Gemäß den Unterlagen der Zuschlagskommission vom 22. März 2002 bot der Bestbieter – abhängig von der Anzahl der Teilnehmer und vom Grad der vom BMI beigestellten Leistungen – jährliche Einheits-tarife zwischen 942,40 EUR und 3 276 EUR je Teilnehmer an. Die Tarifmodelle unterschieden sich unter anderem darin, dass sich die Einheits-tarife entweder in Stufen von 5 000 Teilnehmern oder bei 40 000 bzw 80 000 Teilnehmern verringerten. Zusätzlich zu den Einheitstarifen war in einer alternativ angebotenen Mietvariante für Endgeräte noch mit jährlich rd 300 EUR je Gerät zu rechnen.

Daneben konnte der Bestbieter allfällige zusätzlich notwendige mobile bzw fixe Basisstationen, Daten- und Bildübertragungen, Tunnelverkabelungen, eine zusätzlich erforderliche Innenversorgung von Gebäuden sowie weitere Dienste dem BMI gesondert in Rechnung stellen. Eine realistische Darstellung der insgesamt vom BMI für den gesamten Bündelfunk benötigten Finanzmittel lag im BMI nicht vor.

8.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI zur Schaffung eines klaren und einheitlichen Tarifmodells. Er wies jedoch darauf hin, dass das BMI den tatsächlichen Budgetbedarf für das Funknetz nicht umfassend ermittelt hatte.

Der RH empfahl daher, künftig den Budgetbedarf umfassend zu ermitteln.



8.3 *Laut Mitteilung des BMI sei die Budgetaufbereitung aufgrund der Komplexität des Projekts und der besonderen Form der Leistungserbringung als Dienstleistungskonzession besonders schwierig gewesen. Das BMI werde sich im neuen Projekt bemühen, den Budgetbedarf noch detaillierter darzustellen.*

8.4 Der RH wies darauf hin, dass bei einem Folgeprojekt vor allem eine grundsätzlich realistische sowie umfassende Darstellung des gesamten Budgetbedarfs von entscheidender Bedeutung sein wird.

Abwicklung und Errichtung

Projektmanagement

9.1 Im September 2002 erstellten das BMI, das BMLV und die Errichtungsunternehmung gemäß den Vorgaben der Ausschreibung gemeinsam ein Projekthandbuch. Zur Projektsteuerung wurden darin erste Projektstrukturen, ein sehr grob gehaltener Gesamtterminplan und zweiwöchentliche Projektsteuerungsm Meetings vereinbart. Monatlich sollte von der Errichtungsunternehmung ein Fortschrittsbericht für die Projektleitung des BMI erstellt werden.

Im Dezember 2002 bemängelte das BMI erstmals die von der Errichtungsunternehmung verfassten Fortschrittsberichte für Oktober und November 2002. Im Februar 2003 schlug das BMI eine neue Projektstruktur mit einer deutlichen Verschränkung der Projektorganisationen zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung vor. Diesen Vorschlag des BMI unterzeichnete die Errichtungsunternehmung jedoch nicht, weswegen er auch nicht umgesetzt werden konnte.

Am 1. April 2003 meldete die Errichtungsunternehmung dem BMI die Fertigstellung des ersten Teilnetzes (so genannte Phase 0) als zur „Einleitung des Abnahmeverfahrens“ bereit. Am 26. Mai 2003 teilte das BMI der Errichtungsunternehmung mit, dass „die von ihm veranlassten Abnahmetests ergeben hätten, dass die in Phase 0 angebotenen Dienste in keinsten Weise den vertraglichen Anforderungen entsprachen und eine Abnahme daher nicht in Frage käme“.

Die Errichtungsunternehmung entgegnete, dass Abnahmetests nur auf Basis einer gemeinsam festgelegten Abnahmeprozedur durchgeführt werden könnten. Die vom BMI einseitig durchgeführten Tests wies sie zurück.

Abwicklung und Errichtung

Mit Schreiben vom 22. Mai 2003 wies das BMI die Errichtungsunternehmung unter anderem auf die bis dahin entstandenen Verzögerungen im Projekt, die immer noch nicht umgesetzte neue Projektorganisation, die aus seiner Sicht unzureichenden Projektfortschrittsberichte und die bereits mehrfach erfolglos urgierte Erfüllungsgarantie hin. Als Termin zur Vorlage eines detaillierten Projektplans legte es den 10. Juni 2003 fest.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass die ab Dezember 2002 eingetretenen zahlreichen Unstimmigkeiten hinsichtlich der Grundzüge des Projektmanagements zu Verzögerungen im Projekt führten, so dass der erste große Meilenstein, die Abnahme der Phase O, nicht gehalten werden konnte. Er bemängelte, dass wesentliche Grundzüge des Projektmanagements erst im Zuge der Projektabwicklung festgelegt wurden und nicht bereits vor der Zuschlagserteilung.

Weiters merkte der RH an, dass die mit Zuschlagserteilung von der Errichtungsunternehmung zu stellende Erfüllungsgarantie nicht beigbracht werden konnte.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMI wären alle Aufgaben eines dem Projekt Rechnung tragenden Projektmanagements im Vertrag verankert gewesen. Hätte die Errichtungsunternehmung diese vertraglichen Verpflichtungen auch nur ansatzweise erfüllt, wäre das Projekt aus der Sicht des BMI sicher nicht gescheitert.*

- 9.4** Der RH bekräftigte seine Feststellungen zum Projektmanagement und wies nochmals auf die Anfang 2003 vorgeschlagenen Veränderungen in der Projektstruktur sowie bei der Projektorganisation hin.

Projektkostenrechnung

- 10.1** Im Angebot der für die Ausschreibung und die Projektabwicklung zuständigen Beratungsunternehmung war eine Projektbegleitung mittels Projektkostenrechnung im Sinne einer Projektsteuerung und eines finanziellen Risikomanagements vorgesehen; allerdings erstellte die Beratungsunternehmung in der Folge keine aussagekräftigen Berichte über die Entwicklung der Projektkosten der Errichtungsunternehmung.
- 10.2** Der RH bemängelte das Fehlen einer dem BMI zugänglichen Projektkostenrechnung. Dies erschwerte maßgeblich eine Beurteilung der finanziellen Situation der Errichtungsunternehmung und damit auch eine Aussage über das Projektrisiko. Er empfahl, künftig insbesondere zu Steuerungszwecken eine Projektkostenrechnung durchzuführen.



Abwicklung und Errichtung

BMI BMF BMLV BMVIT

Behördenfunknetz ADONIS

10.3 *Laut Mitteilung des BMI sei es bei derartigen Leistungsverträgen nicht üblich und wäre daher auch nicht durchsetzbar gewesen, vom Auftragnehmer die Offenlegung solcher geheimer Geschäftsunterlagen zu erlangen. Das BMI sei jedoch bemüht, im Zuge des neuen Projekts die Empfehlung des RH aufzugreifen.*

10.4 Der RH nahm die Absicht des BMI zur Kenntnis und wies auf die vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer neuen Vereinbarung hin.

Personalkosten

11.1 An der Projektierung und Umsetzung des Vorhabens ADONIS waren Bedienstete sowohl der Zentralstelle als auch nachgeordneter Dienststellen des BMI beteiligt.

Der RH errechnete die Personalkosten der Zentralstelle für das Vorhaben ADONIS von Ende 2001 bis Ende 2003 mit rd 895 000 EUR.

Die Personalkosten der Zentralstelle für 2000 bis 2001 bzw jene der nachgeordneten Dienststellen des BMI konnten mangels Aufzeichnungen nicht quantifiziert werden.

11.2 Der RH regte an, die bereits erarbeiteten Grundlagen und gewonnenen Erfahrungswerte in einem künftigen Funknetzprojekt nutzbringend einzusetzen.

11.3 *Das BMI sagte dies zu.*

Dienstfestlegungsdokumente

12.1 In den rd acht Monaten von der Zuschlagserteilung bis zum Beginn des Netzbetriebs mit Phase 0 sollten in 27 so genannten Dienstfestlegungsdokumenten bis spätestens März 2003 wesentliche, in der Ausschreibung und im Angebot noch ungeklärte Punkte geregelt werden.

Das für den Gesamtüberblick wichtigste Dokument war dabei der so genannte Dienstfestlegungsplan, der einen Gesamtterminplan und einen Überblick über den Ablauf der anderen Erstellungsprozesse enthalten sollte; er wäre bis spätestens drei Wochen nach Zuschlagserteilung von der Errichtungsunternehmung zu erstellen und in der Folge laufend zu aktualisieren gewesen.

Abwicklung und Errichtung

Im Jänner 2003 lag der vereinbarte Dienstfestlegungsplan immer noch nicht in einer vom BMI akzeptierten Form vor. Von den übrigen 26 Dienstfestlegungsdokumenten waren bis zur Kündigung der Vereinbarung nur vier in einer vom BMI akzeptierten Form erstellt.

Hervorzuheben war dabei die Tatsache, dass mit Erklärung der Errichtungsunternehmung vom 1. April 2003, die Phase 0 wäre abnahmebereit, das dazu notwendige Dienstfestlegungsdokument noch nicht vorlag. Die Abnahmetests konnten daher nicht in einer einvernehmlich geregelten Form durchgeführt werden.

12.2 Der RH wies auf die vielfach verspätete Erstellung der Dienstfestlegungsdokumente hin. Er empfahl, in einem künftigen Funknetzprojekt wesentliche Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung des Projekts bereits vor Erteilung des Zuschlages festzulegen.

12.3 *Laut Mitteilung des BMI werde im neuen Projekt versucht werden, wesentliche vertragsrelevante Punkte vor Vertragsabschluss zu fixieren. Dies sei bei ADONIS aufgrund der Komplexität des Projekts sicherlich nicht in allen Punkten erreicht worden.*

Das BMI wies darauf hin, dass die Verzögerungen bei der Erstellung der Dienstfestlegungsdokumente aus seiner Sicht auf die Errichtungsunternehmung zurückzuführen waren. Dies habe letztendlich auch zur Vertragsauflösung geführt.

Beistellungen

Grundsätzliches

13.1 Die Ausschreibung zur Errichtung des Funknetzprojekts ADONIS sah die optionale Beistellung von Mitarbeitern, Standorten (zB Standorte von Sendeanlagen) und Leitstellen sowie des Verbindungsnetzwerkes durch das BMI vor. Die Konkretisierung dieser Beistellungen sollte nach Zuschlagserteilung in der Dienstfestlegungsphase erfolgen. Diese Beistellungen sollten zu einer Verringerung des Einheitstarifes führen.

Für die Beistellung von Personal* war eine Verringerung des Einheitstarifes um 141,60 EUR pro Teilnehmer und Jahr vorgesehen. Für die optionale Beistellung des Verbindungsnetzwerkes durch das BMI war eine Reduktion des Einheitstarifes von 344 EUR pro Teilnehmer und Jahr geplant. Dies hätte eine Tarifreduktion von rd 8,4 Mill EUR pro Jahr für die rd 24 500 feststehenden Teilnehmer von BMI und BMLV bedeutet.

* insgesamt 29 Arbeitskräfte für Netzwerkmanagement, Hotline sowie First-level-support

In der Folge verhinderten Meinungsverschiedenheiten zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung eine Beistellung des Verbindungsnetzwerkes. Im Mai 2003 forderte die Errichtungsunternehmung für ersatzweise angemietete Leitungen 1,5 Mill EUR. Das BMI verwies auf den Umstand, dass die Beistellung des Verbindungsnetzwerkes eine – auch in der Ausschreibung so gekennzeichnete – optionale Leistung dargestellt habe.

- 13.2** Der RH anerkannte die Bestrebungen des BMI, durch Beistellungen das Nutzungsentgelt für das Funknetzprojekt ADONIS zu verringern. Er wies jedoch darauf hin, dass wesentliche Details zur Abwicklung von Beistellungen unklar geregelt bzw umstritten waren.

Der RH empfahl, künftig wichtige Fragen für die Wirtschaftlichkeit eines Projekts bereits vor der Zuschlagserteilung ausreichend zu klären.

- 13.3** *Laut Mitteilung des BMI wären die Rahmenbedingungen im Vertrag klar geregelt gewesen. Versäumnisse der Errichtungsunternehmung hätten jedoch zu Meinungsverschiedenheiten über die Beistellungen geführt. Der Empfehlung des RH, für die Wirtschaftlichkeit eines künftigen Projekts wichtige Fragen bereits vor der Zuschlagserteilung ausreichend zu klären, werde jedoch Rechnung getragen werden.*

- 13.4** Der RH wies auf seine Feststellung hin, wonach wesentliche Details zur Abwicklung von Beistellungen unklar geregelt bzw umstritten waren.

Sendestandorte

- 14.1** Die Ausschreibung enthielt eine Liste mit rd 2 000 vom BMI und BMLV vorgeschlagenen möglichen Sendestandorten. Die Errichtungsunternehmung bot bei Nutzung von 580 dieser Standorte (45 % der von der Errichtungsunternehmung geplanten 1 288 Standorte) einen Abschlag von 132 EUR je Teilnehmer und Jahr an. Der Abschlag basierte auf einer von ihr veranschlagten Annahme einer fiktiven jährlichen Standortmiete von durchschnittlich 4 938 EUR je Standort.

Abwicklung und Errichtung

Einige der vom BMI und vom BMLV zur Beistellung angebotenen Standorte befanden sich im Eigentum der Bundesimmobiliengesellschaft mbH; sie konnten der Errichtungsunternehmung mietkostenfrei für die behördliche Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Bei den Standorten, die sich nicht im Eigentum der Bundesimmobiliengesellschaft mbH befanden, war unklar, zu welchen Konditionen sie von der Errichtungsunternehmung genutzt werden konnten.

Die Akquirierung von privaten Standorten war für die Errichtungsunternehmung in einigen Fällen wirtschaftlich günstiger als die durchschnittlich angenommene jährliche Standortmiete von 4 938 EUR. Dies war mit ein Grund dafür, dass die angestrebte Quote von 45 % an beigestellten Standorten nicht erreicht wurde; sie betrug gemäß dem Fortschrittsbericht vom Mai 2003 nur rd 18 %.

Wegen der Unklarheiten in der Auslegung der Vereinbarungen fanden von Mitte Jänner 2003 bis Mitte Juni 2003 in regelmäßigen Abständen Gesprächsrunden zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung zur Klärung der weiteren Vorgangsweise bei der Akquisition der beigestellten Standorte statt.

14.2 Der RH beurteilte wesentliche Bestimmungen hinsichtlich der Beistellung von Standorten zum Zeitpunkt der Zuschlagserteilung als nicht ausreichend konkretisiert. Er empfahl, künftig bereits vor der Zuschlagserteilung zu klären, unter welchen konkreten finanziellen Bedingungen Standorte beigestellt werden.

14.3 *Laut Mitteilung des BMI wären die Mechanismen betreffend die Beistellung der Standorte im Vertrag grundsätzlich geregelt gewesen. Die Details wären von der Errichtungsunternehmung im Einvernehmen mit dem BMI in den Spezifikationen im Rahmen des Dienstfestlegungs-dokuments 27 (Beistellungen) zu klären gewesen. Es sei hervorzuheben, dass es im Zuge der Umsetzung erhebliche Probleme gegeben habe, weil die Errichtungsunternehmung nicht die für das BMI kostengünstigeren Standorte als Beistellung nutzbar machte, sondern private Standorte akquiriert habe.*



Netzabdeckung

Umfang

- 15.1** Da eine geografisch lückenlose Funkversorgung mit der dem Funknetz ADONIS zugrunde liegenden Technologie aufgrund der Topografie Österreichs nicht gewährleistet werden konnte, definierte das BMI in seiner Ausschreibung den Versorgungsbereich anhand leistungsbezogener Kriterien. Sie legten für Fahrzeug- und Handfunkgeräte – bezogen auf bestimmte Gebiete – eine prozentuell bestimmte Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens von Gesprächsverbindungen fest.

Um die derart versorgten Flächen zu vervollständigen und die Innenraumversorgung zu verbessern, waren in einem Anhang zur Ausschreibung zusätzliche Örtlichkeiten und Gebäude festgelegt.

Für das BMLV wurden im Anhang zur Ausschreibung erschöpfend Truppenübungsplätze, Fliegerhorste und Kasernenbereiche angeführt. Für das BMI wurden im Wesentlichen Straßentunnel, Ausflugs-, Wander- und Schigebiete sowie einsatztaktisch unverzichtbare Objekte mit hoher Besucherfrequenz erfasst.

Für den örtlichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion Wien enthielt die Aufzählung 160 Objekte, wobei jedoch für wesentliche Objekte, wie zB für die Wiener Staatsoper, das Wiener Rathaus, das Burgtheater, die Hofburg und weiters für mehrere Amtsgebäude, Einkaufszentren sowie für die Mehrzahl der U-Bahnbauwerke, keine Netzabdeckung gefordert war.

Für das restliche Bundesgebiet fehlten unter anderem die Sicherstellung der Innenraumversorgung sämtlicher Flughafengebäude (zB Flughafen Wien-Schwechat) sowie die Abdeckung wichtiger Schi- und Ausflugsgebiete (wie zB das Gletscherschigebiet Kitzsteinhorn/Kaprun).

Zudem bezog das BMI die Abdeckung wichtiger Teile hochrangiger Versorgungsnetze (Trinkwasser, Strom und Gas) nicht in die Planungsüberlegungen ein. Weiters wurden in der Ausschreibung spezielle Versorgungsbedürfnisse übriger Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben zum Teil nicht berücksichtigt, wie zB die flächendeckende Versorgung aller Krankenanstalten* oder die Versorgung sämtlicher Gerichtsgebäude und Justizanstalten für die Justizwache.

* ausgenommen im Bundesland Niederösterreich

Abwicklung und Errichtung

Das BMI vertrat hierbei die Ansicht, dass die übrigen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben im Falle ihrer Teilnahme am Funknetz ADONIS sämtliche durch ihre speziellen Anforderungen notwendigen technischen Zusatzeinrichtungen selbst zu finanzieren hätten.

- 15.2** Der RH stellte bei Durchsicht der Auflistung von Orten mit speziellen Anforderungen an die Netzabdeckung durch das BMI fest, dass relativ unbedeutende Objekte berücksichtigt wurden, einsatztaktisch wichtige Örtlichkeiten und Gebäude jedoch fehlten.

Er empfahl, für ein künftiges Funknetzprojekt bereits in der Ausschreibung optionale Angebote für die zusätzliche Versorgung bestimmter Kategorien von Örtlichkeiten und Gebäuden einzuholen. Damit wären sämtliche Kalkulationsgrundlagen für eine nachträgliche Erweiterung des Nutzerkreises bzw der Funkabdeckung gegeben.

- 15.3** *Laut Mitteilung des BMI wären die Anforderungen an die Spezialversorgung von Objekten und Bereichen darauf ausgerichtet gewesen, zuerst das Netz mit seiner Basisversorgung in Betrieb zu nehmen und nach einer Evaluierung der tatsächlichen Versorgung den darüber hinausgehenden Bedarf abzudecken. Die Empfehlung des RH hinsichtlich einer Kategorisierung von Gebäuden werde in der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen für ein neues Funknetzprojekt berücksichtigt werden.*

- 15.4** Der RH wies darauf hin, dass nachträglich geltend gemachte Anforderungen zu höheren Errichtungskosten und damit zu einer Erhöhung des Nutzungsentgelts geführt hätten.

Funkabdeckung im alpinen Bereich

- 16.1** Zur Planung der vereinbarten Funkabdeckung bediente sich die Errichtungsunternehmung entsprechender IT-Programme. Mit deren Hilfe erstellte sie im Rahmen ihrer Grobplanung elektronische Karten über die Funkversorgung für das Bundesgebiet.
- 16.2** Ein Vergleich dieser Grobplanung mit der derzeitigen Funkversorgung ergab, dass das Funknetz ADONIS vor allem im alpinen Bereich große Versorgungslücken aufwies.

So leisteten die Alpinisten der Bundesgendarmerie von 1998 bis 2003 – bei steigender Tendenz – jährlich rd 6 600 Mannstunden im Rahmen von 5 120 Einsätzen, wobei sie jährlich 337 Suchaktionen durchführten. Daher besteht nach Ansicht des RH für Such- und Rettungseinsätze vor allem in schi- und bergtouristisch stark frequentierten Gebieten eine hohe Notwendigkeit für die Versorgung mit Einsatzfunk, in die alle Rettungsorganisationen eingebunden sein sollten.

Der RH empfahl, die Funkabdeckung im alpinen Bereich in einem künftigen Funknetzprojekt verstärkt zu berücksichtigen.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei der finanzielle Aufwand der funktechnisch besonders schwierigen Versorgung alpiner Gebiete in Relation zu der Anzahl der Einsätze im konkret zu versorgenden Gebiet hochgradig unwirtschaftlich; ergänzende funktechnische Maßnahmen, mit denen vergleichsweise kostengünstiger und flexibler reagiert werden könnte, würden sinnvoll erscheinen.*

16.4 Der RH bekräftigte die hohe Notwendigkeit der Versorgung von schi- und bergtouristisch stark frequentierten Gebieten mit Einsatzfunk. Seiner Ansicht nach sind die vom BMI erwähnten ergänzenden funktechnischen Maßnahmen wegen mangelnder Reichweite nur bedingt geeignet, die erforderliche Funkversorgung ausreichend sicherzustellen.

Konfliktpunkte

17.1 Nach der Zuschlagserteilung traten zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung mehrfach Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der vereinbarten Leistungen auf. Sie betrafen unter anderem den Funkversorgungsbereich für die Luftfahrzeuge des BMI, die Trageweise von Handfunkgeräten und die Funkversorgung für Schigebiete und -pisten.

17.2 Der RH beanstandete die unzureichenden Festlegungen im Bereich der speziellen Netzabdeckungserfordernisse, die zu Auffassungsunterschieden zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung führten.

17.3 *Laut Mitteilung des BMI seien die Anforderungen an die Netzabdeckung klar definiert worden. Es sei jedoch bemüht, im Rahmen des neuen Funknetzprojekts noch klarere Formulierungen zu wählen.*

Abwicklung und Errichtung

- 17.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass wesentliche Festlegungen (zB die Mindestflughöhe für die Funkversorgung von Luftfahrzeugen, die Dämpfungswerte für die verdeckte Trageweise von Funkgeräten sowie die Funkversorgung von Schigebieten) nicht ausreichend spezifiziert worden waren.

Mobile Basisstationen

- 18.1** Das BMI plante den Einsatz mobiler Basisstationen, um die Funkversorgung durch zusätzliche Kapazitäten im Falle von Katastrophen, Großveranstaltungen sowie teilweisen Ausfällen des Funknetzes gewährleisten zu können.

In der Ausschreibung verlangte das BMI die Bereitstellung fahrbarer Basisstationen „im erforderlichen Umfang“. Demgegenüber vereinbarte das BMI – wie im Angebot der Errichtungsunternehmung vorgeschlagen – die Bereitstellung von nur drei mobilen Basisstationen. Zusätzlich wurden im Angebot vier Varianten mobiler Basisstationen mit Kosten zwischen rd 247 000 EUR und 578 000 EUR vorgeschlagen; sie wurden jedoch nicht Inhalt der Vereinbarung.

Nach der Zuschlagserteilung legte das BMI seinen Bedarf mit 14 mobilen Basisstationen fest.

- 18.2** Der RH regte an, bei einem künftigen Projekt zur Errichtung eines Funknetzes die Anzahl und Type der erforderlichen mobilen Versorgungseinheiten schon vor Zuschlagserteilung ausreichend zu spezifizieren.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei von der Errichtungsunternehmung im Zuge der Projektgespräche mitgeteilt worden, dass diese für den Netzaufbau weitere elf mobile Basisstationen beschaffen würde. Diese wären dem BMI gegenüber nie als kostenpflichtig in Diskussion gestanden.*
- 18.4** Dem RH konnte eine schriftliche Vereinbarung zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung über elf zusätzliche Basisstationen nicht vorgelegt werden.

Einsatztaktische Vorgaben

19.1

Durch eine Beteiligung sämtlicher Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben am Funknetz ADONIS wäre bei Katastrophen und Großveranstaltungen die Kommunikation aller an einem Einsatzfall beteiligten Einsatzkräfte über ein gemeinsames Funksystem möglich gewesen. Dementsprechend erarbeitete das BMI nach Zuschlagserteilung im Zusammenwirken mit Blaulichtorganisationen sowie Ländervertretern und der Errichtungsunternehmung die Grundlagen einer solchen Kommunikation.

19.2

Der RH anerkannte die Bemühungen des BMI hinsichtlich der Erarbeitung der einsatztaktischen und technischen Anforderungen an das Funknetz ADONIS zur Bewältigung von Katastrophen sowie Großveranstaltungen.

Teilnehmer

20.1

(1) Das BMI ging von folgender Teilnehmeranzahl bzw folgenden Marktpotenzialen aus:

Organisation	feststehende Nutzer	Marktpotenzial
	Anzahl	
Polizei, Gendarmerie	22 024	
Bundesheer	2 502	
Justizwache		2 450
Zollwache		911
Schiffahrtspolizei		200
Feuerwehren		33 890
Rettungsorganisationen		9 300
Gemeindepolizei		2 450
Teilnehmer am ehemaligen Staatsgrundnetz		120
Bezirkshauptmannschaften		140
Straßenmeistereien		2 050
Gesamtsumme	24 526	51 511

Mit der Zuschlagserteilung verpflichtete sich das BMI ab Vollbetrieb zur Teilnahme am Funknetzprojekt ADONIS mit insgesamt 22 024 Endgeräten und garantierte die Abnahme von 2 502 Geräten für das BMLV.

Abwicklung und Errichtung

Im bestehenden analogen Funksystem hatte das BMI vergleichsweise nur 19 930 Funkgeräte im Einsatz. Bei einem maximalen Einheitstarif von 3 276 EUR je Endgerät und Jahr wäre durch diese Steigerung der Geräteanzahl auf 22 024 jährlich ein zusätzlicher Aufwand von rd 6,86 Mill EUR für das BMI entstanden.

(2) Mit 1. Oktober 2003 standen im Bereich des BMI 4 939 Dienstfahrzeuge im Einsatz, für die insgesamt 6 204 Fahrzeuggeräte vorgesehen waren. Für das Funknetzprojekt ADONIS waren insgesamt 6 895 Fahrzeuggeräte geplant. Die Differenz zwischen der derzeitigen Fahrzeuganzahl und der derzeitigen Anzahl der Fahrzeuggeräte erklärte das BMI mit der notwendigen Quote für den Wartungsumlauf.

Auf Basis des maximalen Einheitstarifes von 3 276 EUR pro Endgerät und Jahr wäre dem BMI durch die beim Funknetzprojekt ADONIS vorgesehene höhere Anzahl der Fahrzeuggeräte jährlich ein zusätzlicher Betriebsaufwand von rd 2,26 Mill EUR erwachsen. An einmaligen Anschaffungskosten wären beim BMI zusätzlich rd 2,79 Mill EUR angefallen.

(3) Die Ausschreibung sah für die Errichtungsunternehmung die Verpflichtung zur Akquisition weiterer Nutzer aus dem Kreis der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben vor. Bis Juni 2003 konnte aber – über den Kreis der garantierten Nutzer des BMI und BMLV hinausgehend – nur das Land Tirol als Nutzer gewonnen werden.

In einer Kaufvariante wären für rd 24 500 Endgeräte des BMI und BMLV insgesamt rd 21,45 Mill EUR an Kosten angefallen, wobei das BMI angesichts der technischen Weiterentwicklung der Endgeräte von einem fünfjährigen Erneuerungszyklus ausging.

20.2 (1) (2) Für den RH war die in Aussicht genommene Erhöhung der Anzahl insbesondere bei den Fahrzeuggeräten nicht nachvollziehbar. Der RH wies weiters darauf hin, dass durch den für das Funknetzprojekt garantierten Bedarf an Fahrzeuggeräten die schon derzeit hohe Reparaturumlaufquote von 20 % noch überschritten worden wäre.

Der RH empfahl, den genauen Endgerätebedarf zu erheben und diesen dem Folgeprojekt zugrunde zu legen.

(3) Der RH konnte die Schätzungen des BMI für das Nutzerpotenzial der übrigen Organisationen, die am Funknetz ADONIS hätten teilnehmen sollen, nicht nachvollziehen.



Abwicklung und Errichtung

BMI BMF BMLV BMVIT

Behördenfunknetz ADONIS

- 20.3** Laut Mitteilung des BMI hätte die Steigerung des Betriebsaufwands für Fahrzeugfunkgeräte unter Zugrundelegung des optimal erreichbaren Tarifs nur rd 0,65 Mill EUR betragen. Die Fahrzeugfunkgeräte wären aufgrund ihrer Gestaltung auch als Umlaufgeräte für die stationären Funkgeräte zur Verfügung gestanden, weshalb sich die Reparaturumlaufquote nicht verschlechtert hätte.

Weiters konnte das BMI die Feststellung des RH zur Einschätzung des Marktpotenzials nicht teilen. Unter der Voraussetzung eines ordnungsgemäßen Akquisitionsverhaltens der Errichtungsunternehmung hätte auch eine zielnahe Teilnehmeranzahl erreicht werden können.

- 20.4** Der RH hielt fest, dass der optimal erreichbare Tarif erst nach Akquisition des gesamten Nutzerpotenzials und nach Leistung sämtlicher Beistellungen, insbesondere des Verbindungsnetzwerkes, hätte erreicht werden können. Ein Teil der derzeitigen Fahrzeugfunkgeräte wurde auch bisher als Umlaufgeräte für die stationären Funkgeräte verwendet.

Hinsichtlich des Teilnehmerpotenzials wies der RH wiederholt darauf hin, dass Rettungsorganisationen und Feuerwehren von der finanziellen Unterstützung der Bundesländer und Gemeinden abhängig sind. Diese Organisationen waren daher nicht in der Lage, ihre Beteiligung am Projekt ADONIS bindend zuzusagen.

Rechtsberatung
und Vertretung vor
Gericht

- 21.1** Aufgrund der Erlassung einer einstweiligen Verfügung durch das Bundesvergabeamt vom 21. Mai 2002 ermächtigte das BMI die im Rahmen der Projektumsetzung ADONIS bereits mehrfach in Anspruch genommene Beratungsunternehmung mit der Beauftragung einer Rechtsvertretung für das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof.

Im Vergabeakt vom 24. Mai 2002 stellte das BMI fest, dass die „Vertretung durch die Beratungsunternehmung rascher und effizienter als durch die Finanzprokurator erfolgen könne und daher zu bevorzugen sei“. Das BMI zahlte für diese Vertretung vor dem Verfassungsgerichtshof rd 14 800 EUR (einschließlich USt) an die Beratungsunternehmung.

Im Rahmen des Projekts ADONIS fungierte ein Rechtsanwalt seit Beginn des Jahres 2003 als juristischer Berater des BMI.

Das BMI zahlte für Beratungsleistungen des gesamten Projekts rd 1,94 Mill EUR sowie für die rechtsanwaltliche Vertretung rd 100 000 EUR, somit gesamt rd 2,04 Mill EUR.

Abwicklung und Errichtung

21.2 Nach Auffassung des RH bietet die rechtliche Beratung und Vertretung vor Gerichten durch die Finanzprokurator ausreichend Gewähr hinsichtlich bestmöglicher Ergebnisse für den Bund. Er empfahl daher, für die Vertretung vor den Gerichten die Finanzprokurator in Anspruch zu nehmen.

21.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei auf die Finanzprokurator deshalb nicht zurückgegriffen worden, weil das BMI den Rechtsbeistand im gegenseitlichen Projekt bereits lange vor einem Rechtsstreit zu Rate gezogen hätte. Dieser sei so tief in die Thematik eingearbeitet gewesen, dass die Beiziehung eines anderen Rechtsbeistands im Sinne eines optimalen Ergebnisses keinesfalls sinnvoll gewesen wäre.*

21.4 Der RH verwies auf die Bestimmungen des Prokuratorgesetzes, wonach die Finanzprokurator dazu berufen ist, die Republik Österreich vor allen Gerichten und Verwaltungsbehörden zu vertreten sowie in Rechtsangelegenheiten zu beraten.

Begleitende Kontrolle

22.1 Während des Projekts ADONIS fand keine begleitende Kontrolle durch die interne Revision des BMI bzw die Abteilung für Budget und Controlling statt.

22.2 Der RH empfahl wegen der Größe und Komplexität künftiger Funknetzprojekte, eine durchgängige Überwachung und Steuerung durch die Abteilung Budget und Controlling oder durch die interne Revision des BMI sicherzustellen.

22.3 *Laut Mitteilung des BMI seien die interne Revision und die Budgetabteilung im Laufe des Projekts mit allen finanzrelevanten Vorgängen befasst worden. Seit Jänner 2003 seien regelmäßig Berichte an das Controllingreferat verfasst worden. Die in der Empfehlung des RH vorgeschlagene Überwachung und Steuerung würden in künftigen Vorhaben noch intensiver als bisher durchgeführt werden.*

22.4 Der RH wies darauf hin, dass eine aktenmäßige Einbindung in finanzrelevante Vorgänge für sich alleine noch keine begleitende Kontrolle darstelle. Er nahm positiv zur Kenntnis, dass seiner Empfehlung in Zukunft nachgekommen werde.



Abwicklung und Errichtung

BMI BMF BMLV BMVIT

Behördenfunknetz ADONIS

Budgetierung

- 23.1** In den Bundesvoranschlägen für die Jahre 2003 und 2004 waren für das Projekt ADONIS lediglich jeweils 1 000 EUR bei der Voranschlagspost „Planung ADONIS“ berücksichtigt, obwohl auf Grundlage des Angebotes des Bestbieters vom BMI ein Budgetbedarf von 5 Mill EUR (2003) bzw 18 Mill EUR (2004) ermittelt worden war.
- 23.2** Der RH bemängelte die Vorgangsweise des BMI und empfahl, künftig sämtliche in folgenden Finanzjahren voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sachkontengerecht in der vollen Höhe zu veranschlagen.
- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMI sei das die Gliederung auf Voranschlagspostenebene enthaltende Teilheft zum Bundesvoranschlag kein Bestandteil des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes; die allenfalls aus dem Vertrag mit dem Netzbetreiber zu leistenden Zahlungen hätten durch ressortinterne Umschichtungen (Rückstellung von anderen Vorhaben) bedeckt werden können. Es sei daher aus budgetärer Sicht davon auszugehen gewesen, dass die Finanzierung des Projekts schon in Anbetracht des beim Kapitel 11 (Inneres) veranschlagten Gesamtbetrages jederzeit zweifelsfrei gegeben war.*
- 23.4** Der RH nahm dies zur Kenntnis, verblieb jedoch bei seiner Ansicht, dass im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Bundesvoranschlags bereits die Veranschlagung der zu erwartenden Ausgaben sachkontengerecht erfolgen sollte.

Auflösung der Vereinbarung

- 24.1** Wie bereits ausgeführt, waren zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung – abhängig von der Anzahl der Nutzer des Funknetzes ADONIS und vom Grad der vom BMI beigestellten Leistungen – jährliche Einheitstarife zwischen 942,40 EUR und 3 276 EUR pro Nutzer vereinbart worden.

Mit Schreiben vom 22. Mai 2003 gab die Errichtungsunternehmung dem BMI unter Berufung auf diverse Presseberichte bekannt, dass bei ihren „Projektfinanziers der Eindruck entstanden sei, dass das BMI entgegen den ausdrücklichen Regelungen im Vertrag davon ausginge, für ADONIS zu keiner Zeit mehr als 1 000 EUR pro Teilnehmer und Jahr bezahlen zu müssen“. Damit wäre ihre Projektfinanzierung und die Beibringung der Erfüllungsgarantie in Frage gestellt.

Auflösung der Vereinbarung

Aufgrund dessen beantragte die Errichtungsunternehmung das in den Allgemeinen Vertragsbedingungen vorgesehene und auf vier Wochen beschränkte Verfahren zur gütlichen Bereinigung bestehender Meinungsverschiedenheiten.

Das Streitbeilegungsverfahren dauerte von 11. bis 25. Juni 2003; es wurden dabei 22 Problemfelder definiert und die Positionen des BMI und der Errichtungsunternehmung festgestellt. Da es zu keiner Einigung kam, erfolgte die Auflösung der Vereinbarung durch Kündigung sowohl seitens der Errichtungsunternehmung als auch des BMI mit 26. Juni 2003.

24.2 Der RH hielt fest, dass die Vielzahl an offenen Fragen (zB die Frage der Beistellungen, die Art und Weise des Projektmanagements, die Durchführung der Abnahmetests, die Beibringung einer Erfüllungsgarantie, die Höhe des tatsächlichen Finanzbedarfes, Unklarheiten hinsichtlich der vereinbarten Verpflichtung der Errichtungsunternehmung zur Akquisition weiterer Nutzer aus dem Kreis der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben) das Klima zwischen dem BMI und der Errichtungsunternehmung in hohem Maße belastete.

24.3 *Laut Mitteilung des BMI hätten ausschließlich objektive und ausreichend dokumentierte Sachumstände zur Auflösung der Vereinbarung zwischen der Errichtungsunternehmung und dem BMI geführt. Emotionale Gründe seien keinesfalls Grund für die Auflösung gewesen.*

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Einbindung in das Funknetzprojekt ADONIS

- 1.1** Am 17. Mai 2000 informierten Vertreter des BMI das BMF über die beabsichtigte Weiterführung des Projekts ADONIS. Das BMF wies darauf hin, wegen der hohen zusätzlich benötigten Budgetmittel keine Zusage über die Fortsetzung der Projektvorarbeiten geben zu können. Es bedürfe jedenfalls eines Einvernehmens auf politischer Ebene.

Am 12. Dezember 2000 ersuchte das BMI um Zustimmung zur Einleitung eines offenen Verfahrens gemäß dem Bundesvergabegesetz 1997 über Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit der Planung des Projekts ADONIS. Für die erforderlichen Budgetmittel sei in den Bundesvoranschlägen 2001 und 2002 Vorsorge getroffen worden.

Das BMF erteilte dem BMI am 22. Dezember 2000 die Zustimmung zur Einleitung des offenen Verfahrens, hielt jedoch fest, dass daraus keine Einwilligung zur Umsetzung des Projekts selbst abgeleitet werden könne.

Am 9. Juli 2001 teilte das BMI dem BMF die geplante weitere Vorgangsweise für das Projekt ADONIS mit. In einem zweistufigen Verhandlungsverfahren sollte zunächst eine Bekanntmachung der Ausschreibung erfolgen. In der Folge war beabsichtigt, die fünf bestgereihten Interessenten zur Abgabe von verbindlichen Angeboten einzuladen. Bis Ende September 2001 sollte parallel hiezu mit dem BMF das Einvernehmen über die Finanzierung hergestellt werden.

Das BMI erwartete folgende Kosten:

- jährliche Betriebskosten je Funkgerät rd 1 000 EUR (bei 22 000 Funkgeräten rd 22 Mill EUR ab 2005; 2003 und 2004 entsprechend weniger gemäß dem Ausbauplan);
- Anschaffungskosten für die Funkgeräte: bei Kauf rd 1 000 EUR bis 2 000 EUR je Gerät; bei Miete rd 30 EUR bis 60 EUR je Gerät und Monat, somit rd 8 Mill EUR bis 16 Mill EUR jährlich.

Das BMI ersuchte um Zustimmung zur Bekanntmachung der Ausschreibung sowie um Zustimmung zur Durchführung der Ausschreibung durch eine vom BMI bereits beauftragte Beratungsunternehmung (anstatt der Bundesbeschaffung GmbH).

Einbindung in das Funknetzprojekt ADONIS

Das BMF teilte dem BMI am 16. Juli 2001 unter anderem mit, dass es aufgrund der finanziellen Dimension von ADONIS aus budgetärer Sicht nicht vertretbar erscheine, die Bekanntmachung der Ausschreibung einzuleiten, bevor die Frage der Bedeckung der erforderlichen Ausgaben geklärt sei. Das BMF sehe sich daher nicht dazu imstande, der Bekanntmachung der Ausschreibung zuzustimmen und ersuche um Auflistung der finanziellen Erfordernisse im Zeitablauf sowie um Darstellung der Bedeckungsmöglichkeiten.

Das BMI übermittelte am 25. Juli 2001 ergänzende Unterlagen über die Finanzierung des Projekts ADONIS. Eine Projektpräsentation erfolgte am 2. August 2001 vor der zuständigen Abteilung II/14 des BMF. Mit Schreiben vom 8. August 2001 teilte das BMF dem BMI mit, dass eine Zustimmung zur Bekanntmachung der Ausschreibung eines privaten Netzbetreibers erst erteilt werden könne, wenn die Bedeckungsfrage geklärt sei.

Es werde daher abermals ersucht, jene jährlichen Beträge bekannt zu geben, die in künftigen Budgetjahren nachhaltig eingespart und somit als Bedeckung für die zu erwartenden Projektkosten angeboten werden könnten.

Das BMI ersuchte mit Schreiben vom 10. September 2001 an das BMF unter Anschluss einer externen Wirtschaftlichkeitsrechnung nochmals um Zustimmung für die Ausschreibung des Projekts ADONIS.

Laut Schreiben des Kabinetts des Bundesministers für Inneres, Dr Ernst Strasser, vom 11. September 2001 an das Kabinett des Bundesministers für Finanzen, Mag Karl-Heinz Grasser, hätten der Bundesminister für Inneres und der Bundesminister für Finanzen Folgendes unterzeichnet:

„Das BMF und das BMI sind zum Thema ADONIS zu folgender Vereinbarung gekommen. Das BMF steht dem Projekt positiv gegenüber. Das BMI deckt die Projektkosten für 2002 aus dem bestehenden Budgetrahmen ab. Die Kosten für 2003 und für die Folgejahre sind Teil der Budgetverhandlungen. Somit kann mit der Interessentensuche begonnen werden. Das BMI und das BMF werden im Zuge der Realisierung des Projekts ADONIS selbstverständlich alle vergaberechtlichen Vorschriften einhalten.“

Das BMF erteilte schließlich am 12. September 2001 die Zustimmung zur Einleitung der Interessentensuche (erste Stufe des zweistufigen Verhandlungsverfahrens) für das Projekt ADONIS. Im Vortrag an den Ministerrat vom 30. Oktober 2001 nahm die Bundesregierung den Bericht über die „Realisierung des Projekts ADONIS“ zustimmend zur Kenntnis.

Nach der Durchführung der Interessentensuche ersuchte das BMI am 13. November 2001 um Zustimmung zur Einleitung der Ausschreibung für das Funknetz ADONIS. Am 19. November 2001 stimmte das BMF diesem Ersuchen zu.

Das BMI informierte am 27. März 2002 das BMF über den Ausgang der Ausschreibung. Als Bestbieter bewertete die Zuschlagskommission das Angebot der späteren Errichtungsunternehmung. Das BMI ermittelte auf Basis dieses Angebotes den jährlichen Budgetbedarf für 2003 mit 5 Mill EUR, für 2004 mit 18 Mill EUR und ab 2005 mit 22 Mill EUR.

Das BMF stimmte am 12. April 2002 dem Ersuchen des BMI auf Zustimmung zur Verständigung des Bestbieters unter der Voraussetzung zu, dass sich die Bundesländer vor Beginn des Netzaufbaues verbindlich verpflichten würden, für ihren eigenen Bereich und für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben innerhalb von zwei Jahren – entsprechend dem Netzausbaufortschritt – mindestens 20 000 Endteilnehmer im ADONIS-Netz anzumelden.

Am 5. Juli 2002 informierte das BMI das BMF darüber, dass das Bundesvergabeamt die von ihm erlassene einstweilige Verfügung betreffend Nichterteilung des Zuschlags für das ADONIS-Projekt an die als Bestbieter ermittelte Errichtungsunternehmung bescheidmäßig aufgehoben habe. Unmittelbar nach der Bescheidzustellung habe das BMI den Zuschlag rechtswirksam erteilt.

Am 1. April 2003 fanden die Budgetverhandlungen auf Ministerebene über die Bundesvoranschläge 2003 und 2004 zwischen dem BMI und dem BMF statt. Hierbei vereinbarten die betroffenen Bundesminister folgende Budget-Rahmenbeträge: für 2003 Ausgaben von 1 725 Mill EUR (rd 42,5 Mill EUR mehr gegenüber dem Verhandlungsangebot des BMF) und für 2004 Ausgaben von 1 730 Mill EUR (rd 65 Mill EUR mehr gegenüber dem Verhandlungsangebot des BMF). In diesen Rahmenbeträgen war laut Auskunft des BMF auch der vom BMI ermittelte Budgetbedarf für das Projekt ADONIS enthalten.

Einbindung in das Funknetzprojekt ADONIS

In den Bundesvoranschlägen für die Jahre 2003 und 2004 war ein Betrag von jeweils 1 000 EUR bei der Voranschlagspost „Planung ADONIS“ berücksichtigt, obwohl aufgrund des Angebotes des Bestbieters vom BMI ein Budgetbedarf von 5 Mill EUR (2003) bzw 18 Mill EUR (2004) ermittelt worden war.

- 1.2** (1) Der RH hielt fest, dass das BMF in budgetärer Hinsicht in das Projekt ADONIS eingebunden war.

Er vermerkte positiv, dass das BMF wiederholt die Darstellung der finanziellen Erfordernisse sowie der Bedeckungsmöglichkeiten im Budget des BMI für das Projekt ADONIS eingefordert hatte.

Er bemängelte aber die fehlende Überwachung des Budgets hinsichtlich der vom BMI – trotz des vorliegenden Budgetbedarfs für die Jahre 2003 und 2004 – unterlassenen vollständigen Veranschlagung.

(2) Der RH war der Auffassung, dass die mit der Zustimmung des BMF vom 12. April 2002 verknüpfte Bedingung zur verbindlichen Teilnahme der Bundesländer und der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (insbesondere Rettungsorganisationen und Feuerwehren) nicht durchsetzbar war. Das BMI hatte somit keine rechtlichen Möglichkeiten, die Bundesländer zu einer Projektteilnahme zu verpflichten.

Weiters stand einer Projektteilnahme der Bundesländer und der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben entgegen, dass seitens des BMI keine verbindlichen Nutzerentgelte genannt werden konnten.

Der RH empfahl, im Rahmen eines neuen Funknetzprojekts auf ein möglichst frühzeitiges Einvernehmen mit den Bundesländern, insbesondere im Hinblick auf die Projektteilnahme und Tragung der anteiligen Projektkosten, Bedacht zu nehmen.

- 1.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMF würden im Sinne der Einheit von Ressourcen- und Ergebnisverantwortlichkeit im Zuge der jeweiligen Budgetverhandlungen grundsätzlich nur noch Maximal-Rahmenbeträge für jedes Budgetkapitel festgelegt werden. Die Aufteilung des Gesamtbetrages auf die einzelnen Voranschlagsansätze und -posten obliege den Ressorts.*



BMI BMF BMLV BMVIT

Einbindung in das Funknetzprojekt ADONIS

Behördenfunknetz ADONIS

Die Ressortminister hätten die Verantwortung, erforderlichenfalls neue Projekte zurückzustellen und entsprechende Prioritäten zu setzen bzw. unterjährig Budgetmittelumshiftungen vorzunehmen. Aus Sicht des BMF sei der Budgetbedarf für ADONIS in den Finanzjahren 2003 und 2004 jedenfalls in den Budgetkapitelsummen des BMI enthalten gewesen.

(2) Die mit Zustimmung des BMF vom 12. April 2002 verknüpfte Bedingung zur verbindlichen Teilnahme der Bundesländer gegenüber dem BMI sollte einen Anreiz setzen, diesbezüglich weitere Anstrengungen, insbesondere auch auf politischer Ebene, zu unternehmen.

- 1.4** Der RH nahm zur Kenntnis, dass der Budgetbedarf für ADONIS jedenfalls in den Budgetkapitelsummen des BMI enthalten gewesen sei.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Einbindung in das Funknetzprojekt ADONIS

1.1 Im Zuge der Planungsarbeiten zur Errichtung des Funknetzes ADONIS gab das BMLV eine Endgerätezahl von rd 2 500 Stück bekannt, die in jedem Fall abgedeckt sein sollte.

Mit Schreiben vom 10. April 2002 teilte das BMLV dem BMI mit, dass die Beteiligung des Bundesheeres am Projekt ADONIS von folgenden Voraussetzungen ausgehe:

- Die Zielsetzungen des Ministerratsvortrages vom 30. Oktober 2001
- insbesondere die Teilnahme der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben – müssten eingehalten werden.
- Die Jahresgebühr für die Nutzung von ADONIS dürfe einen Betrag von 1 000 EUR je Gerät und Teilnehmer nicht überschreiten.
- Die Budgetwirksamkeit der Betriebskosten für das Bundesheer dürfe erst ab 2004 zum Tragen kommen.

In der Folge wies das BMLV auf grundlegende rechtliche sowie auch haushaltsrechtliche Probleme, kompetenzmäßige Fragen, den Bereich der Beistellungen, insbesondere von Standorten, sowie die Abwicklung der Finanzierung des Projekts hin, die einer Klärung bedurft hätten.

Dieses Schriftstück war laut Mitteilung des BMI nicht auffindbar.

Das BMI erteilte dem ermittelten Bestbieter am 5. Juli 2002 den Zuschlag zur Errichtung des Funknetzes. Das BMLV unterfertigte diesen jedoch nicht. Die Verhandlungen zwischen dem BMLV und dem BMI zum Abschluss eines Verwaltungsübereinkommens, das die Zusammenarbeit bei der Errichtung des Funknetzes ADONIS regeln sollte, endeten ohne Ergebnis.

Nach Erteilung des Zuschlags über die Errichtung des Funknetzes ADONIS wirkten Vertreter des BMLV bei der Erstellung von Dienstfestlegungsdocumenten, zB für die Bereiche Basisdienste, Plan des Versorgungsgebietes, Sicherheit und Verschlüsselung, Zentralen/Leitstellen, Methoden für Tests und Abnahme der Dienste sowie Dienstmanagement, mit. Weiters arbeitete das BMLV an der Vorbereitung eines Vertrages über die Nutzung von militärischen Liegenschaften durch die Errichtungsunternehmung.

Laut einer internen Stellungnahme des BMLV vom 7. Mai 2003 wäre das Projekt ADONIS für den Betrieb und die Kernaufgaben des Bundesheeres nicht zwingend erforderlich gewesen.



In dieser Stellungnahme wurde vorgeschlagen,

- erst am Projekt ADONIS teilzunehmen, wenn sich alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben angeschlossen hätten,
- die vorgesehene Gerätestückanzahl von rd 2 500 um mindestens 600 Geräte zu verringern,
- Beistellungen, zB Standorte, erst nach Vorliegen einer Wirtschaftlichkeitsrechnung anzubieten sowie
- Bedingungen auszuhandeln, die jedenfalls die 1 000 EUR-Grenze an jährlichen Gesamtkosten je Gerät nicht überschreiten sollten.

Am 26. Juni 2003 verständigte das BMI das BMLV über die Vertragsauflösung mit der Errichtungsunternehmung.

- 1.2** Nach Auffassung des RH ist die Sicherstellung einer einheitlichen Funkversorgung zwischen Einsatz- und Rettungsorganisationen im Katastrophenfall und somit auch die diesbezügliche Einbindung des Bundesheeres eine unbedingte Notwendigkeit.

Der RH bewertete die Mitarbeit des BMLV am Projekt zur Errichtung des Funknetzes ADONIS positiv.

Er empfahl, die Mitwirkung des BMLV an einem künftigen Funknetzprojekt im Sinne der im Ministerratsbeschluss vom 30. Oktober 2001 enthaltenen Zielvorgabe eines effizienten Katastrophenschutzes anzustreben.

- 1.3** *Laut Stellungnahme des BMLV sei dieses bemüht, ein künftiges Funknetzprojekt im Sinne des angeführten Ministerratsbeschlusses zu unterstützen. Eine direkte Beteiligung, die mit laufenden finanziellen Belastungen verbunden wäre, strebe es nicht an.*

In Teilbereichen sei in der Zwischenzeit bereits ein modernes, datentaugliches, den militärischen Sicherheitsanforderungen Rechnung tragendes Kommunikationssystem verfügbar bzw werde in absehbarer Zeit verfügbar sein. Für militärische Zwecke innerhalb Österreichs wäre ein (ziviles) Bündelfunksystem daher nicht mehr zwingend erforderlich. Als Einsatzszenario verbleibe ausschließlich die Verwendung zur Erleichterung der Kommunikation im Falle von Assistenzeinsätzen des Bundesheeres.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Einbindung in das Funknetzprojekt ADONIS

- 1.1** Das BMI beantragte im März 2001 bei der Obersten Fernmeldebehörde im BMVIT die Zuteilung des geeigneten Frequenzspektrums für die Errichtung des Funknetzes ADONIS. Dieser für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben europaweit harmonisierte Frequenzbereich sollte – nach Zuweisung – durch das BMI als projektverantwortliche Organisation für alle Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben verwaltet werden.

Mit dieser Maßnahme sollte insbesondere die bundesweite Einheitlichkeit des Funknetzes und damit auch der frequenzökonomische Betrieb gewährleistet werden.

Mit Schreiben vom 19. März 2001 an die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, DI Dr Monika Forstinger, ersuchte der Bundesminister für Inneres, Dr Ernst Strasser, das Projekt ADONIS entsprechend zu unterstützen.

Die damalige Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie teilte mit Schreiben vom 23. April 2001 dem Bundesminister für Inneres mit, dass sie das Funknetzprojekt ADONIS voll unterstütze; das Projekt solle auf eine breite Basis gestellt werden. Hiezu erschiene eine Einladung an die Bundesländer, in deren Kompetenz wichtige Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben fielen, sinnvoll.

Im Februar 2002 teilte das BMVIT dem BMI mit, dass im Falle einer Mitnutzung des Funknetzes ADONIS durch die Schifffahrtspolizei mit einer Abnahme von 30 bis 40 Endgeräten gerechnet werden könne. Eine verbindliche Zusage sei aus budgetären Gründen nicht möglich.

Am 16. September 2002 teilte die Oberste Fernmeldebehörde mit, dass dem BMI ein Spektrum von 2 x 3 Megahertz aus dem Frequenzbereich 380 – 385/390 – 395 Megahertz zugeteilt werde.

Mit 26. Juni 2003 kündigten – wie bereits erwähnt – das BMI und die Errichtungsunternehmung die Vereinbarung hinsichtlich der Errichtung des Funknetzes ADONIS. Die von der Obersten Fernmeldebehörde vorgenommene Frequenzzuteilung an das BMI blieb jedoch aufrecht.



1.2 Der RH bewertete die Mitarbeit des BMVIT am Projekt zur Errichtung des Funknetzes ADONIS positiv. Er empfahl, auch bei einem künftigen Projekt zur Errichtung eines Behördenfunknetzes darauf zu dringen, dass dieses auf eine breite Basis gestellt werde.

1.3 *Das BMVIT sagte dies zu.*

Schluss- bemerkungen

Zusammenfassend empfahl der RH
dem BMI,

(1) vor Abschluss eines Vertrages über ein österreichweites Funknetzprojekt eine bindende Vereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern – einschließlich Rettungsdiensten und Feuerwehren – über die Teilnahme und anteilige Finanzierung abzuschließen;

(2) die Mitwirkung des BMLV an einem künftigen Funknetzprojekt im Sinne der im Ministerratsbeschluss vom 30. Oktober 2001 enthaltenen Zielvorgabe eines effizienten Katastrophenschutzes anzustreben;

(3) im Falle eines künftigen Funknetzprojekts wesentliche Projektvorgaben, wie zB die Tarifgestaltung, die Erbringung von Beistellungen, die Methoden der Abnahmetests bereits vor der Zuschlagserteilung klar zu regeln;

(4) in einem künftigen Funknetzprojekt wesentliche Grundzüge des Projektmanagements bereits vor Zuschlagserteilung hinreichend detailliert zu regeln;

(5) im Wege der Vertragsgestaltung auch wesentliche Einflussmöglichkeiten und Kontrollrechte durch das BMI abzusichern, wie insbesondere ein Recht des BMI auf jederzeitige Abtretung der Funkinfrastruktur gegen Abgeltung;

(6) Beratungsleistungen bereits bei ihrer Ausschreibung detailliert zu regeln und die Erfüllung von vereinbarten Leistungen sorgfältig zu prüfen;

(7) bei einem künftigen Funknetzprojekt eine vertiefte Angebotsprüfung aller wesentlichen Kalkulationsgrundlagen durchzuführen;

Schlussbemerkungen

(8) den Budgetbedarf rechtzeitig und umfassend zu ermitteln sowie in der vollen Höhe zu veranschlagen;

(9) zu Steuerungszwecken eine Projektkostenrechnung durchzuführen;

(10) bei einem künftigen Funknetzprojekt bereits in der Ausschreibung optionale Angebote für die zusätzliche Funkversorgung bestimmter Kategorien von Örtlichkeiten und Gebäuden einzuholen;

(11) den genauen Endgerätebedarf zu erheben und diesen dem Folgeprojekt zugrunde zu legen;

(12) für die Vertretung vor den Gerichten die Finanzprokurator in Anspruch zu nehmen;

(13) eine Überwachung und Steuerung durch die Abteilung Budget und Controlling oder durch eine interne Revision sicherzustellen;

dem BMF,

(14) im Rahmen eines künftigen Funknetzprojekts auf ein möglichst frühzeitiges Einvernehmen mit den Bundesländern, insbesondere bei der Aufteilung der anteiligen Projektkosten, Bedacht zu nehmen;

(15) die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Veranschlagung sicherzustellen;

dem BMLV,

(16) die Mitwirkung an einem künftigen Funknetzprojekt im Sinne der im Ministerratsbeschluss vom 30. Oktober 2001 enthaltenen Zielvorgabe eines effizienten Katastrophenschutzes zu gewährleisten;

dem BMVIT,

(17) im Rahmen eines künftigen Funknetzprojekts darauf zu dringen, dass dieses auf eine breite Basis gestellt werde.

**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Bildung, Wissenschaft und Kultur
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

Land- und forstwirtschaftliche Schulen

Kurzfassung

Im Schuljahr 2001/2002 bestanden in Österreich rd 1 30 land- und forstwirtschaftliche Berufs- und Fachschulen sowie höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen (land- und forstwirtschaftliche Lehranstalten) mit insgesamt rd 14 000 Schülern. Diese Schulen stellten einen Teilbereich der berufsbildenden Schulen in Österreich dar.

Für die Organisation und Verwaltung der land- und forstwirtschaftlichen Schulen galten abweichende verfassungs- und einfachgesetzliche Bestimmungen gegenüber dem sonstigen allgemein bildenden und berufsbildenden Schulwesen. Als Folge entwickelte sich eine Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens.

Je Fachrichtung erreichten zwischen 5 % und 59 % der land- und forstwirtschaftlichen Fachschüler eine abgeschlossene land- und forstwirtschaftliche Berufsausbildung. Die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen wurden vielfach von Eltern und Schülern bei der Absolvierung des neunten Pflichtschuljahres als attraktive Alternativen zu den der Berufsvorbereitung dienenden Polytechnischen Schulen betrachtet.

Eine Zusammenarbeit der landwirtschaftlichen Schulen der Fachrichtung Hauswirtschaft mit den Schulen für wirtschaftliche Berufe würde österreichweit zu geschätzten Kosteneinsparungen von mindestens 3 Mill EUR jährlich führen.

Die Zusammenarbeit des BMBWK und des BMLFUW bei der Aus- und Weiterbildung der Lehrer für land- und forstwirtschaftliche Schulen wäre zu intensivieren. Die Lehrberechtigungen dieser Lehrer sollten denen von Absolventen anderer Pädagogischer Akademien angeglichen werden.

Langfristig sollten die drei bisher getrennt angebotenen Fachrichtungen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Hauswirtschaft in einem neuen Schultyp „Fachschule für Land- und Ernährungswirtschaft“ zusammengefasst werden.

Kenndaten zu den land- und forstwirtschaftlichen Schulen im Schuljahr 2001/2002

Rechtsgrundlagen	Art 14a B-VG Bundesverfassungsgesetz: Neuerliche Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929 hinsichtlich des Schulwesens, BGBl Nr 316/1975 Land- und forstwirtschaftliches Bundesschulgesetz, BGBl Nr 175/1966 Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen, BGBl Nr 319/1975 Grundsätze für land- und forstwirtschaftliche Fachschulen, BGBl Nr 320/1975 Bundesministeriengesetz 1986, BGBl Nr 76/1986 idgF Landesgesetze für die land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen
-------------------------	---

Land- und forstwirtschaftliche Schulen im Schuljahr 2001/2002

Schulerhalter	Schulen	Lehrerplanstellen¹⁾	Schüler¹⁾	Gesamtausgaben 2001
		Anzahl		in Mill EUR
Bund ²⁾	13	450	3 250	27,32
Länder ³⁾	122	1 550	11 000	123,31

¹⁾ gerundet
²⁾ höhere land- und forstwirtschaftliche Schulen (Lehranstalten); land- und forstwirtschaftliche berufspädagogische Akademie
³⁾ land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen (Pflichtschulen); land- und forstwirtschaftliche Fachschulen (mittlere Schulen)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von September bis November 2002 das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen beim BMBWK, beim BMLFUW und bei den Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Vorarlberg. Zu den im Juni 2003 dem BMBWK, dem BMLFUW und den fünf Landesregierungen übermittelten Prüfungsmitteilungen nahmen das BMLFUW und das BMBWK im Oktober 2003 bzw November 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2004.

Land- und forstwirtschaftliche Schulen**Rechtsgrundlagen**

- 2 Gemäß Art 14 Abs 1 B-VG obliegt die Gesetzgebung und Vollziehung auf dem Gebiete des Schulwesens dem Bund. Abweichend davon behandelt der Art 14a B-VG das land- und forstwirtschaftliche Schul- und Erziehungswesen; er enthält eine Generalklausel zu Gunsten der Länder, wodurch diesen, abgesehen von angeführten Ausnahmen, auf dem Gebiete der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen die Gesetzgebung und Vollziehung zukommt. Die Länder sind Dienstgeber der Lehrer.

Die Angelegenheiten der höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten sowie der Anstalten für die Aus- und Fortbildung der Lehrer sind Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. Hinsichtlich des Bildungsziels und der Lehrpläne der land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen lag die Grundsatzgesetzgebung beim Bund. Die Länder waren Schulerhalter und die Landesregierungen Schulbehörden.

Ausbildungsziele

- 3.1 Die in allen Bundesländern mit Ausnahme von Wien eingerichteten land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen stellen einen Teilbereich der berufsbildenden Schulen in Österreich dar. Nach ihrer Bildungshöhe sind die rd zehn land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen Pflichtschulen sowie die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen mittlere Schulen. Schulerhalter sind die Länder. Daneben bestehen noch die höheren land- und forstwirtschaftlichen Schulen (Lehranstalten), deren Schulerhalter der Bund ist.

Die ergangenen Bundes- und Landesgesetze legten als Aufgabe der land- und forstwirtschaftlichen Schulen übereinstimmend die Vermittlung einer Allgemeinbildung sowie von Fachkenntnissen und Fertigkeiten für eine verantwortliche Tätigkeit in der Land- und Forstwirtschaft fest (zB die selbständige Führung eines Betriebs oder Haushalts). Bei den höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten kam zusätzlich die Erlangung der Universitätsreife hinzu.

Die fortschreitende Mechanisierung der landwirtschaftlichen Produktion, die Globalisierung des Welthandels und der Einfluss der EU haben seit den siebziger Jahren die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft wesentlich verändert. Von 1970 bis 2000 sank ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt von rd 7,0 % auf rd 1,4 %. Die Gesamtzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe verringerte sich von rd 340 000 auf rd 210 000; davon waren rd 90 000 Haupterwerbsbetriebe.

Ausbildungsziele

Vom Schuljahr 1984/1985 bis zum Schuljahr 1994/1995 sanken die bundesweiten Schülerzahlen an den land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen stetig von rd 15 000 auf rd 10 700. Seit dem Schuljahr 1995/1996 stiegen sie in den land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen bis zum Schuljahr 2000/2001 wieder um rd 6 % an. Bei den höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten blieb die Schülerzahl mit rd 3 200 (Schuljahr 1984/1985) bis rd 3 300 (Schuljahr 2000/2001) annähernd konstant.

- 3.2** Nach Ansicht des RH erforderten die geänderten Rahmenbedingungen eine Neuorientierung der Lehrinhalte und der Berufsfelder an den land- und forstwirtschaftlichen Schulen. Er empfahl, die Ausbildungsziele neu zu definieren, und zwar:

(1) Befähigung für eine Erwerbstätigkeit im ländlichen Raum;

(2) Erkennen der Bedeutung und Erhaltung des ländlichen Raumes als Ressource für die gesamte Volkswirtschaft (Nahrungsmittel- und Rohstoffproduktion sowie die Landschaft als Erholungsraum);

(3) Mitwirkung bei der Sicherung des ländlichen Raumes als Kultur- und Siedlungsgebiet (Verhinderung der „Landflucht“).

- 3.3** Laut Stellungnahme des BMBWK sei für die Grundsatzplanung und Sicherstellung der Schulentwicklung im land- und forstwirtschaftlichen Bundesschulbereich das land- und forstwirtschaftliche Bundesschulgesetz heranzuziehen.

Laut Stellungnahme des BMLFUW träfe sich die Empfehlung des RH mit seiner eigenen Ansicht. Der derzeit in Ausarbeitung befindliche Lehrplan für die höheren land- und forstwirtschaftlichen Lehranstalten werde auf Basis der Ergebnisse zweier Innovationssymposien erstellt, in denen die Rolle der Schulen und die Ausbildung für den ländlichen Raum geklärt würden.

Berufs- und Fachschulen der Fachrichtung Landwirtschaft**Ausbildung**

- 4.1** (1) Die land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen sind mittlere Schulen, die häufig von Kindern von Landwirten freiwillig besucht wurden. Die Absolventen dieser Schulen fanden in der Landwirtschaft meist keine Erwerbsmöglichkeit. Gemäß einer Umfrage der Oberösterreichischen Landesregierung arbeiteten die Absolventen der Fachrichtung Landwirtschaft jeweils nur zu rd 10 % haupt- oder nebenberuflich in der Landwirtschaft.

Aus diesem Grund erweiterten die Fachschulen ihre Lehrinhalte und bereiteten die Schüler in Werkstätten auf allfällige spätere Berufe in der Metall- oder Holzverarbeitung sowie im Baugewerbe vor („duale Ausbildung“).

Die bundesweite Zahl der Schüler in den land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen, in denen ebenfalls eine duale Ausbildung stattfand, sank von rd 3 600 (Schuljahr 1984/1985) auf rd 1 000 (Schuljahr 2002/2003); dabei wurden in den neun Berufsschulen insgesamt 52 Klassen besucht. Vergleichsweise besuchten im Schuljahr 2002/2003 rd 130 000 Schüler rd 170 gewerbliche und technische Berufsschulen mit rd 5 500 Klassen.

(2) Im Gartenbau bestanden sowohl in der Landwirtschaft als auch im Gewerbe eigene Gärtnerberufe mit unterschiedlichen Ausbildungssystemen, deren Inhalte jedoch weitgehend gleich waren. Lehrlinge der landwirtschaftlichen Berufsschulen erhielten bei gleichartiger Arbeitsleistung eine geringere Lehrlingsentschädigung.

- 4.2** (1) Der RH erachtete die duale Ausbildung „Landwirtschaft und zweiter Beruf“ als sehr vorteilhaft. Er empfahl aber, die duale Ausbildung in der Landwirtschaft grundsätzlich neu zu regeln. Neben einer engen Zusammenarbeit zwischen allen Bundesländern sollte die Ausbildung der Facharbeiter grundsätzlich den land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen übertragen werden. Angesichts der stetig sinkenden Zahl von Berufsschülern sollten die land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen geschlossen werden.

(2) Für den Gartenbau regte der RH an, die beiden Ausbildungssysteme zusammenzufassen und einen einzigen Gärtnerberuf – vorzugsweise im Gewerbebereich – zu schaffen.

Berufs- und Fachschulen der Fachrichtung Landwirtschaft

4.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW wären die Berufsschulen notwendig, weil die Kombination von betrieblicher Praxis und theoretischer Bildung in der Berufsschule eine gute Basis für eine qualifizierte Tätigkeit darstellen würde. Außer Diskussion stehe jedoch, dass im agrarischen Bereich die Berufsschule organisatorisch mit der Fachschule verbunden sein sollte.*

(2) Ferner teilte das BMLFUW mit, dass es für den Gartenbau die gegenseitige Anerkennung der Berufsausbildungen im Zusammenwirken mit dem BMWA in die Wege geleitet hätte.

Anrechnung von Lehrzeiten

5.1 Absolventen von land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen hatten einen Anspruch auf Verringerung der Lehrzeit in bestimmten gewerblichen Lehrberufen. Die Höhe der Anrechnung richtete sich nach den jeweiligen Berufen und bewegte sich in den einzelnen Bundesländern zwischen zehn und 24 Monaten.

Dem RH wurden in mehreren Bundesländern Unternehmungen genannt, die Absolventen der land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen nur dann als Lehrlinge anstellten, wenn sie auf diese Anrechnung – und damit auf die ihnen im zweiten Lehrjahr gebührende, höhere Lehrlingsentschädigung – verzichteten. In einem Bundesland gaben 67,3 % der Absolventen bei einer Befragung an, überhaupt keine Anrechnung erhalten zu haben.

5.2 Der RH empfahl, durch Anpassungen der Lehrpläne und durch Verbesserungen bei der Ausbildung möglichst hohe Lehrzeitersätze anzustreben.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien verschiedene Arbeitsgruppen in Zusammenarbeit zwischen dem BMLFUW, dem BMBWK, dem BMWA, der Präsidentenkonferenz der Österreichischen Landwirtschaftskammern und verschiedener Fachschulen eingesetzt worden, um das Ziel der Angleichung der Ausbildungen der land- und forstwirtschaftlichen Schulen sowie der gewerblichen und technischen Berufsschulen zu erreichen. Als erster Schritt dahin sei das Berufsausbildungsgesetz novelliert worden.*

Demnach hätten künftig die Prüfungszeugnisse von land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen als Nachweis einer mit einer facheinschlägigen Lehrabschlussprüfung abgeschlossenen beruflichen Ausbildung zu gelten.



Berufs- und Fachschulen der
Fachrichtung Landwirtschaft

BMBWK BMLFUW

Land- und forstwirtschaftliche Schulen

Fachschulen der
Fachrichtung
Hauswirtschaft

6.1 Ausbildungsschwerpunkte der landwirtschaftlichen Schulen der Fachrichtung Hauswirtschaft waren die Ernährungs- und Betriebswirtschaft, Gesundheit und Soziales sowie Tourismus oder Informationstechnologien. Die Schuldauer betrug zwischen einem und drei Jahren. Damit sollten – ähnlich wie in der Fachrichtung Landwirtschaft – die Schüler auf eine nachfolgende einschlägige Berufsausübung oder weiterführende Ausbildung vorbereitet werden.

Im Schuljahr 2002/2003 bestanden in Österreich 58 landwirtschaftliche Fachschulen der Fachrichtung Hauswirtschaft, die von rd 4 250 Schülern besucht wurden. Von diesen hatten lediglich rd 11 % die Absicht, später im Bereich der Landwirtschaft zu arbeiten.

Daneben waren bei den Schulen für wirtschaftliche Berufe* Haushaltungs-, Hauswirtschafts- und Fachschulen mit ähnlichen Ausbildungsschwerpunkten (Betriebswirtschaft und Rechnungswesen, Küche und Service, Fremdsprachen, Tourismus oder Gesundheit und Soziales) eingerichtet. Im Schuljahr 2002/2003 besuchten rd 10 000 Schüler diese Schulen.

* Dieser Schultyp umfasst mittlere und höhere berufsbildende Schulen; er stellt ebenfalls einen Teilbereich des berufsbildenden Schulwesens in Österreich dar.

6.2 Nach Ansicht des RH könnten die an den landwirtschaftlichen Fachschulen der Fachrichtung Hauswirtschaft und an den Schulen für wirtschaftliche Berufe vorhandenen Ressourcen durch eine enge Zusammenarbeit besser genutzt werden. Regional sollten die Stärken der beiden Schultypen – einerseits Ernährungswirtschaft, andererseits Betriebswirtschaft – nur einmal und nicht einander konkurrierend angeboten werden. In diesem Zusammenhang regte der RH an, dass Schüler beider Schultypen bestimmte Ausbildungsmodule wechselseitig im anderen Schultyp absolvieren.

Der RH schätzte die mit einer solchen Kooperation verbundenen Kosteneinsparungen für ganz Österreich auf mindestens 3 Mill EUR jährlich. Weiters empfahl er, die Lehrpläne so anzugleichen, dass ein Wechsel zwischen den beiden Schultypen ohne Zeitverlust möglich ist.

Berufs- und Fachschulen der Fachrichtung Landwirtschaft

- 6.3** *Laut dem BMLFUW behandelte die Expertenkonferenz der landwirtschaftlichen Schulreferenten im Frühjahr 2004 diese Thematik, wobei derzeit das größte Problem für bundesweite Übertritte in Schulen für wirtschaftliche Berufe die Lehrplanverschiedenheit im landwirtschaftlichen mittleren Schulwesen sei. Es sei besprochen worden, die Abschlussprüfungen einheitlich zu gestalten und den Schulversuch eines Aufbaulehrganges mit genauer Lehrplanabstimmung an einer Schule für wirtschaftliche Berufe in Linz vorzubereiten.*

Laut Stellungnahme des BMBWK sei eine Kooperation zwischen den Schulen für wirtschaftliche Berufe und dem land- und forstwirtschaftlichen Schulwesen infolge der unterschiedlichen Entwicklung (Bildungsziel, Lehrplaninhalte und Struktur) nur partiell möglich.

Abschlussquoten

- 7.1** An landwirtschaftlichen Schulen der Fachrichtungen Hauswirtschaft und Landwirtschaft ohne spezielle Schwerpunkte schlossen bundesweit rd 5 % bzw 33 % der Schüler, in jenen mit Schwerpunkten 38 % bzw 59 % eine dreijährige Ausbildung ab. Insgesamt arbeiteten bundesweit nur rd 10 % der Absolventen in der Landwirtschaft.

Bei den landwirtschaftlichen Hauswirtschaftsschulen verließen zwischen 46 % und 95 % der Schüler die Schulen nach dem ersten oder zweiten Schuljahr, um eine andere Ausbildung zu beginnen. Ein ähnliches Bild zeigte sich bei den Fachschulen an den Schulen für wirtschaftliche Berufe.

Generell war festzustellen, dass umso mehr Schüler die Ausbildung beendeten, je spezieller bzw praxisnäher sie war. Die Fachschulen wurden vielfach von Eltern und Schülern bei der Absolvierung des neunten Pflichtschuljahres als attraktive Alternativen zur Polytechnischen Schule* betrachtet.

* Dieses Jahr dient der Berufsvorbereitung.

Infolge der geringeren Ausgaben für Lehrer und der einfacheren Ausstattung des Praxisunterrichts waren die Kosten je Schüler in der Polytechnischen Schule geringer als in den berufsbildenden mittleren und höheren Schulen. Der RH schätzte anhand der Schulstatistik und der Kenndaten des österreichischen Schulwesens die Mehrkosten durch den verstärkten Besuch von berufsbildenden Schulen anstelle von Polytechnischen Schulen während des neunten Pflichtschuljahres auf rd 45 Mill EUR jährlich.



Abschlussquoten

BMBWK BMLFUW

Land- und forstwirtschaftliche Schulen

7.2 Der RH empfahl dem BMBWK, die Motive von Eltern und Schülern für die Bevorzugung der berufsbildenden Fachschulen gegenüber den Polytechnischen Schulen zu untersuchen.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei das land- und forstwirtschaftliche Schulwesen als qualitativ äußerst hochwertig zu bezeichnen und werde seitens der Elternschaft als eine optimale Berufseingangsstufe gesehen. Andererseits erfülle auch die Polytechnische Schule ihre Aufgabe unter Bedachtnahme auf die Zielsetzung und die gesetzlichen Rahmenbedingungen sehr gut.*

Darüber hinaus sei das BMBWK bemüht, die Berufsorientierung und eine individuell angepasste Berufs- bzw. Schullaufbahnberatung vor der neunten Schulstufe weiter auszubauen, weil bereits zu diesem Zeitpunkt die Weichen für einen erfolgreichen Bildungsweg gestellt würden.

Lehrbetriebe

8.1 Lehrbetriebe waren den Schulen angeschlossene landwirtschaftliche Betriebe oder Güter, die im Eigentum des jeweiligen Landes standen oder von ihm gepachtet waren. Sie dienten dem Praxisunterricht wie Arbeiten auf dem Feld, im Stall, im Wald, auf der Weide oder im Weingarten. Die Schulen verfügten in allen Bundesländern, ausgenommen Oberösterreich, in der Regel über derartige Lehrbetriebe.

Der wesentliche Vorteil der Lehrbetriebe war die einfachere Unterrichtsorganisation, weil die Schüler jederzeit in die anfallenden Arbeiten eingebunden werden konnten. Als nachteilig erwiesen sich hingegen die Aufwendungen für die Grundstücke, Gebäude und Einrichtungen sowie das Personal, das die außerhalb der Schulzeit anfallenden Arbeiten besorgte.

8.2 Nach Auffassung des RH waren schuleigene Lehrbetriebe für Unterrichtszwecke nicht zwingend erforderlich. Er hielt eine Ausbildung in landwirtschaftlichen Partnerbetrieben für praxisgerechter und die dabei von den Schülern geforderte höhere Sorgfalt für pädagogisch wertvoll.

Andererseits waren schuleigene Anlagen für Versuchsprojekte außerhalb des Unterrichts (zB biologischer Landbau, neue Pflanz- und Zuchtmethoden, Entwicklung neuer landwirtschaftlicher Maschinen) sinnvoll. In diesem Fall würden keine Aufwendungen für einen Betrieb außerhalb der Unterrichtszeiten anfallen. Der RH empfahl daher, die bei den Schulen vorhandenen Lehrbetriebe auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen.

Lehrbetriebe

8.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW stünden die Lehrbetriebe nicht nur den Schülern zur Verfügung, sondern dienten auch den Lehrkräften der Schule zur Aktualisierung ihres praktischen Könnens. Die Lehrer seien dadurch motivierter und besser in der Lage, den Unterricht praxisorientiert gestalten zu können. Darüber hinaus leiste der Lehrbetrieb einen wichtigen Beitrag zur Transformation des Wissens von der Universität über die Schule zur Praxis.*

8.4 Der RH vertrat weiterhin die Ansicht, dass die Durchführung des praktischen Unterrichts in landwirtschaftlichen Partnerbetrieben sowohl pädagogisch als auch wirtschaftlich von Vorteil sei. Eine Ausbildung, die sich lediglich auf die Laborsituation des schuleigenen Lehrbetriebes beschränkt, hielt er nicht für ausreichend.

**Lehreraus- und
-weiterbildung**

9.1 Die Ausbildung der Lehrer für land- und forstwirtschaftliche Schulen erfolgte an der land- und forstwirtschaftlichen berufspädagogischen Akademie und an der Universität für Bodenkultur Wien. Die Absolventen waren berechtigt, an den land- und forstwirtschaftlichen Schulen alle Fächer – neben den landwirtschaftlichen Fachgegenständen auch die allgemein bildenden Fächer – zu unterrichten. Sie durften aber nicht an allgemein bildenden oder sonstigen berufsbildenden Schulen unterrichten.

Weiterbildungsveranstaltungen wurden vom BMLFUW, der land- und forstwirtschaftlichen berufspädagogischen Akademie, der Universität für Bodenkultur Wien und den einzelnen Bundesländern ohne formelle Einbindung der Pädagogischen Schulen und Akademien des sonstigen Schulwesens organisiert und durchgeführt.

9.2 Der RH hielt die getrennte Organisation der Weiterbildung für die Lehrer der landwirtschaftlichen und der sonstigen Schulen – insbesondere bei den allgemein bildenden Fächern und bei den Sprachen – für unzweckmäßig. Auch war die Berechtigung der Lehrer an land- und forstwirtschaftlichen Schulen, allgemein bildende Fächer zu unterrichten, angesichts des derzeitigen Angebots an gut ausgebildeten Lehrern in diesem Bereich, überholt.

Der RH empfahl dem BMBWK und dem BMLFUW, gemeinsam die Lehrberechtigungen neu zu regeln und die Zusammenarbeit bei der Weiterbildung zu intensivieren.

Land- und forstwirtschaftliche Schulen

9.3 *Laut Stellungnahmen des BMLFUW und des BMBWK werde im Zuge der Umstrukturierung der land- und forstwirtschaftlichen berufspädagogischen Akademie und ihrer Verlagerung an die Universität für Bodenkultur Wien versucht, die Lehrberechtigungen ihrer Absolventen den Berechtigungen der Absolventen anderer Pädagogischer Akademien anzugleichen. Darüber hinaus stünden den Lehrkräften des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens bereits alle Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen offen. Eine bessere Information der Lehrer werde vorbereitet.*

Wirtschaftlichkeits-
analyse der Schulen

10.1 Der RH untersuchte die land- und forstwirtschaftlichen Berufs- und Fachschulen in den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Tirol und Vorarlberg, um die wesentlichen Einflussfaktoren auf die Ausgaben je Schüler zu ermitteln.

	Standorte	Schulen	Schüler ¹⁾	Schüler je Standort ¹⁾
Niederösterreich	19	23	2 290	120
Oberösterreich	20	23	2 500	125
Steiermark	36	38	2 380	65
Tirol	7	13 ²⁾	1 420 ³⁾	200
Vorarlberg	1	2	280	280

¹⁾ gerundet

²⁾ davon drei land- und forstwirtschaftliche Berufsschulen

³⁾ davon 300 an land- und forstwirtschaftlichen Berufsschulen, 620 an land- und forstwirtschaftlichen Fachschulen der Fachrichtung Landwirtschaft und 500 an landwirtschaftlichen Fachschulen der Fachrichtung Hauswirtschaft

10.2 Aus den Vergleichen der wirtschaftlichen Daten von landwirtschaftlichen Fachschulen in den genannten Bundesländern ergaben sich folgende grundsätzliche Aussagen:

(1) Schulen der Fachrichtung Landwirtschaft, vor allem solche mit Spezialfachrichtungen wie „Wein-, Obst- oder Gartenbau“, „Tierzucht“ oder „Pferdewirtschaft“, hatten wegen der notwendigen Einrichtungen für den Praxisunterricht höhere Ausgaben je Schüler als Schulen der Fachrichtung Hauswirtschaft.

(2) Schulen der Fachrichtung Landwirtschaft erzielten aus dem Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten teilweise beträchtliche Einnahmen. Dagegen vermarkteten Schulen der Fachrichtung Hauswirtschaft nur vereinzelt Dienstleistungen wie Catering oder Service und erwirtschafteten daraus meist nur geringe Erlöse.

(3) Standorte, an denen die Fachrichtungen Landwirtschaft und Hauswirtschaft angeboten wurden – so genannte Doppelstandorte –, wiesen niedrigere Ausgaben je Schüler aus als Einzelstandorte.

(4) Schulen mit Lehrbetrieben wiesen deutlich höhere Ausgaben auf als jene, die den Praxisunterricht ausgelagert hatten.

Zusammenfassung

11 Die Sonderstellung des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens ist durch folgende Randbedingungen gekennzeichnet:

(1) Die Organisation der Aus- und Weiterbildung für allgemein bildende Lehrer und Fachlehrer ist getrennt vom übrigen Schulwesen organisiert. Dadurch können keine Synergieeffekte entstehen.

(2) Die landwirtschaftlichen Lehrer dürfen nur in landwirtschaftlichen Schulen, nicht aber im sonstigen Schulwesen unterrichten. Damit sind ihre Beschäftigungsmöglichkeiten sehr eingeschränkt.

(3) Eine fachlich hochwertige Ausbildung der Schüler wird von der gewerblichen Wirtschaft nicht oder nur widerstrebend finanziell abgegolten.

(4) Die landwirtschaftliche Ausbildung ist häufig nicht ausreichend für eine Beschäftigung im ländlichen Raum; die Schüler müssen Zweiberufe erlernen.

Neues Organisationsmodell

12.1 Der RH legte seinen Überlegungen für ein neues Organisationsmodell folgende Voraussetzungen zugrunde:

- Zusammenhänge zwischen Fachrichtung, Schülerzahlen, Lehrbetriebe und Schulorganisation,
- das Ziel, die Vorteile einer Schule mit jenen eines regionalen Bildungszentrums (einschließlich Erwachsenenbildung) sowie mit Kontakten zur Wirtschaft zu verbinden.

12.2 Er empfahl die Einrichtung eines neuen Schultyps „Fachschule für Land- und Ernährungswirtschaft“. Dieser sollte die bisherigen Fachrichtungen Land-, Forst- und Hauswirtschaft verbinden und folgende Organisationsstruktur aufweisen:



* Linien- und Matrixorganisation

12.3 Laut Stellungnahme des BMLFUW entsprächen die Empfehlungen des RH zur Wirtschaftlichkeit einschließlich der vorgestellten Struktur seinen Intentionen. Die Bezeichnung „Hauswirtschaft“ sollte im mittleren Schulbereich jedoch nicht zur Gänze aufgegeben werden.

Schluss- bemerkungen

13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMBWK und das BMLFUW hervor:

(1) Die Ausbildungsziele für die land- und forstwirtschaftlichen Schulen sollten entsprechend den geänderten Rahmenbedingungen neu definiert werden.

(2) Die Lehrberechtigungen für Lehrer für land- und forstwirtschaftliche Schulen wären neu zu regeln und die Zusammenarbeit bei der Weiterbildung zu intensivieren.

(3) Die bisherigen Fachrichtungen Land-, Forst- und Hauswirtschaft sollten in einem neuen Schultyp „Fachschule für Land- und Ernährungswirtschaft“ verbunden werden.



Wirkungsbereich der Bundesministerien für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz Gesundheit und Frauen

Rheuma–Sonderkrankenanstalten

Kurzfassung

Aufgrund unklar definierter Versorgungsaufträge und fehlender Standards für die Rehabilitation und Gesundheitsvorsorge in den Rheuma–Sonderkrankenanstalten wurden für Patienten mit gleicher Indikation unterschiedliche Heilungs– und Therapieangebote vorgehalten. Für die Sozialversicherungsträger der vier vom RH überprüften Rheuma–Sonderkrankenanstalten war dies mit stark abweichenden Kosten verbunden.

Zur Beseitigung der Leistungs– und Kostenunterschiede sollten einheitliche Leistungsstandards und kostensenkende Kooperationen und/oder Leistungsauslagerungen angestrebt werden.

Im medizinischen Bereich fehlten vergleichbare Versorgungsaufträge, trägerübergreifende Mindestqualitätsstandards im Therapiebereich (Art und Ausmaß) und standardisierte Leistungsmessungen. Im nicht-medizinischen Bereich, insbesondere im Bereich des Hauspersonals, bestanden kurzfristig realisierbare Einsparungsmöglichkeiten. Vor allem der Versorgungsauftrag für Rheuma–Sonderkrankenanstalten sollte klar und einheitlich definiert werden; für eine Leistungsstandardisierung wäre zu sorgen.

In den grundsätzlich hochwertig ausgestatteten Sonderkrankenanstalten wurden nicht nur Patienten behandelt, die einer intensiven Therapie bedurften, sondern auch Kurpatienten aufgenommen, die kostengünstiger in Vertragseinrichtungen unterzubringen gewesen wären. Eine verstärkte Prüfung der Rehabilitationsfähigkeit der Patienten schien geboten.

Die nur in Ansätzen vorhandenen Kooperationen der Sozialversicherungsträger sollten zur Vermeidung der Nachteile infolge der isolierten Betriebsführungen der Sonderkrankenanstalten bzw zur Nutzung vorhandener Synergien vertieft und auch Leistungsauslagerungen verstärkt erwogen werden.

Kurzfassung

Aufgrund des hohen Stellenwertes von Therapiemaßnahmen in der Rehabilitation sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, den Dienstpostenplan für den Therapiebereich in allen Anstalten möglichst voll zu besetzen.

Kenndaten der vier Rheuma-Sonderkrankenanstalten				
Krankenanstalt	Rheuma-Sonderkrankenanstalt Baden			
Rechtsträger	Sozialversicherungsanstalt der Bauern			
Leistungserbringung	2000	2001	2002	2003
		Anzahl		
Systemisierte Betten	90	120	120	120
Tatsächliche Betten	90	120	120	120
Personal (auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet)	54	69	84	84
Stationäre Patienten ¹⁾	1 234	1 333	1 994	1 950
Belagstage	28 763	27 231	40 287	41 011
Belagsdauer in Tagen	23,3	20,4	20,2	21,0
		in %		
Bettenauslastung ²⁾	87,3	62,2	92,0	93,6
Gebarungsentwicklung		in Mill EUR		
Aufwand	4,62	4,73	5,70	5,65
davon Personalaufwand	3,11	3,61	4,34	4,53
Ertrag	0,36	0,29	0,46	0,46
Nettoaufwand	4,26	4,44	5,24	5,19
¹⁾ laut Abrechnung				
²⁾ in den Jahren 2000 bis 2001 Teilsperren durch Umbau				

Rheuma-Sonderkrankenanstalten

Krankenanstalt	Rheuma-Sonderkrankenanstalt Baden			
Rechtsträger	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft			
Leistungserbringung	2000	2001	2002	2003
		Anzahl		
Systemisierte Betten	138	138	138	138
Tatsächliche Betten ¹⁾	138	138	138	137
Personal (auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet)	106	107	110	111
Stationäre Patienten ²⁾	1 788	1 821	1 792	1 935
Belagstage	42 571	43 978	42 422	46 754
Belagsdauer in Tagen	23,8	24,2	23,7	24,2
		in %		
Bettenauslastung	84,3	87,3	84,2	93,5
Gebarungsentwicklung		in Mill EUR		
Aufwand	7,14	6,90	7,61	8,00
davon Personalaufwand	5,06	5,12	5,51	5,90
Ertrag	0,92	0,91	0,79	1,19
Nettoaufwand	6,22	5,99	6,82	6,81

¹⁾ zuzüglich sechs Noibetten
²⁾ Aufnahmen laut Jahresmeldung



Krankenanstalt Rechtsträger	Rheuma-Sonderkrankenanstalt Bad Gastein Sozialversicherungsanstalt der Bauern			
Leistungserbringung	2000	2001	2002	2003
		Anzahl		
Systemisierte Betten	137	137	137	135
Tatsächliche Betten	137	137	137	135
Personal (auf Vollzeit- beschäftigte umgerechnet)	87	87	85	90
Stationäre Patienten ¹⁾	2 155	2 439	2 345	2 326
Belagstage	47 263	48 772	47 076	47 761
Belagsdauer in Tagen	21,9	20,0	20,1	20,5
		in %		
Bettenauslastung ²⁾	94,3	97,5	94,1	96,9
Gebarungsentwicklung		in Mill EUR		
Aufwand	5,22	5,23	5,48	5,59
davon Personalaufwand	4,01	4,10	4,34	4,34
Ertrag	0,37	0,39	0,39	0,49
Nettoaufwand	4,85	4,84	5,09	5,10
¹⁾ laut Abrechnung				
²⁾ im Jahr 2002 ohne Berücksichtigung der umbaubedingten Sperre von acht Betten				

Rheuma-Sonderkrankenanstalten

Krankenanstalt Rechtsträger	Rehabilitationszentrum Bad Hofgastein Sozialversicherungsanstalt der Angestellten ¹⁾			
Leistungserbringung	2000	2001	2002	2003
	Anzahl			
Systemisierte Betten	187	187	187	187 ²⁾
Tatsächliche Betten ³⁾	188	188	188	188
Personal (auf Vollzeit- beschäftigte umgerechnet)	142	138	133	122
Stationäre Patienten ⁴⁾	3 077	3 028	3 033	2 981
Belagstage	65 235	64 674	64 728	65 965
Belagsdauer in Tagen	21,2	21,4	21,3	22,1
	in %			
Bettenauslastung	94,8	94,2	94,3	96,1
Gebarungsentwicklung	in Mill EUR			
Aufwand	9,00	9,11	9,38	8,89
davon Personalaufwand	6,99	6,95	7,11	6,83
Ertrag	1,27	1,23	1,28	1,25
Nettoaufwand	7,73	7,88	8,10	7,64

¹⁾ mit 1. Jänner 2003 fusioniert mit der Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter
²⁾ ab 2004 nach Abschluss der Umbauarbeiten 144 Betten
³⁾ 180 Normalbetten (eines nicht systemisiert) plus acht Betten für schwere Fälle
⁴⁾ laut Fallstatistik der PVA

Prüfungsablauf und
-gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April 2003 bis Juli 2003 die Gebarung von vier Sonderkrankenanstalten für rheumatologische Rehabilitation. Schwerpunkte dieser Überprüfung waren die personelle Ausstattung, die Strukturqualität sowie die Gegenüberstellung der Kosten und Leistungen dieser Anstalten.

Drei Sozialversicherungsträger waren Rechtsträger der vier überprüften Sonderkrankenanstalten. Im Einzelnen handelte es sich um folgende Sonderkrankenanstalten:

- (1) die Rheuma-Sonderkrankenanstalt Baden der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB), in der Folge: Anstalt Baden der SVB;

Prüfungsablauf und -gegenstand

(2) die Sonderkrankenanstalten für Rheumakranke in Bad Gastein der SVB, in der Folge: Anstalt Bad Gastein der SVB;

(3) die Rheuma-Sonderkrankenanstalt Baden der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA), in der Folge: Anstalt Baden der SVA;

(4) das Rehabilitationszentrum für Erkrankungen des rheumatischen Formenkreises Bad Hofgastein der Pensionsversicherungsanstalt (PVA), in der Folge: Zentrum Bad Hofgastein der PVA.

Zu dem im November 2003 übermittelten Prüfungsergebnis gaben die SVB im Jänner 2004, die PVA und die SVA im Februar 2004 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete der SVB im März 2004 eine Gegenäußerung.

Voraussetzungen für die Rehabilitation in Sonderkrankenanstalten

Rechtliche Grundlagen

2.1 Die vom RH überprüften Anstalten wurden von den drei Sozialversicherungsträgern als Sonderkrankenanstalten des orthopädisch-rheumatischen Formenkreises und damit als Krankenanstalten im Sinne des Bundesgesetzes über Krankenanstalten und Kuranstalten, BGBl Nr 1/1957 idgF (KAKuG), geführt. Sie dienten demgemäß der Unterbringung und Behandlung der Versicherten dieser Sozialversicherungsträger aus den Titeln

- medizinische Rehabilitation (Pflichtaufgabe des Sozialversicherungsträgers ohne Rechtsanspruch des Versicherten),
- Gesundheitsvorsorge (freiwillige Leistung des Sozialversicherungsträgers) und
- Unfallheilbehandlung (Pflichtleistung des Sozialversicherungsträgers mit Rechtsanspruch des Versicherten).

Bis zur 50. ASVG-Novelle im Jahre 1992 wurden Rehabilitationsleistungen ausschließlich im Rahmen der Unfallversicherung und der Pensionsversicherung erbracht. Mit der 50. ASVG-Novelle und Parallelnovellen* wurde der Leistungsbereich der Krankenversicherung um die medizinische Rehabilitation erweitert. Die Gesundheitsvorsorge zählt gemäß dem ASVG nicht zu den Aufgaben der Rehabilitation.

* Änderung von mit dem ASVG im Zusammenhang stehenden sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften

Sozialversicherungsträger, die für den Bereich der Pensionsversicherung zuständig sind – alle drei Träger der überprüften Sonderkrankenanstalten fallen darunter – konnten aber ihren Versicherten geeignete Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge als freiwillige, in ihrem Ermessen liegende Leistungen unter Bedachtnahme auf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit und die Auslastung ihrer Einrichtungen gewähren. Für alle Leistungen der Gesundheitsvorsorge waren Zuzahlungen der Versicherten gestaffelt nach deren Einkommen zwischen 6,06 EUR und 15,41 EUR vorgesehen.

Die Patienten wurden durch die von den Sozialversicherungsträgern unterschiedlich gehandhabten Antragsstellungen entweder als Rehabilitations- oder als Gesundheitsvorsorgepatienten kategorisiert. Dadurch kam es bei ein und derselben Indikation zu unterschiedlich hohen Zuzahlungen. Weiters waren die in den Formularen zur Antragsstellung verwendeten versicherungsrechtlichen und medizinischen Begriffe zur Unterbringung und Behandlung in Sonderkrankenanstalten teilweise nicht auf gesetzliche Bestimmungen rückführbar.

Hinsichtlich der Behandlungsintensität wurde aus medizinischer Sicht zwischen

- Anschlussheilverfahren (im Anschluss an einen Krankenanstaltenaufenthalt) und
- Heilverfahren (Oberbegriff für Rehabilitation, Kur und Genesung)

unterschieden. Für beide Heilverfahren galt als Voraussetzung, dass die Patienten geistig und körperlich in der Lage waren, die ihnen angebotenen Therapien für ihre Wiederherstellung zu nutzen („rehabilitationsfähig“).

Der Rehabilitation wurde dabei hohe medizinische Intensität zugeschrieben, der Gesundheitsvorsorge – fälschlicherweise unter dem Begriff „Kur“ – eine geringe medizinische Intensität, obwohl auch in ihrem Rahmen Anschlussheilverfahren erbracht wurden.

In den grundsätzlich hochwertig ausgestatteten Sonderkrankenanstalten wurden nicht nur Patienten behandelt, die einer intensiven Therapie bedurften, sondern auch Kurpatienten aufgenommen, die kostengünstiger in Vertragseinrichtungen unterzubringen gewesen wären.

Voraussetzungen für die Rehabilitation in Sonderkrankenanstalten

- 2.2** Der RH empfahl, sich um eine klare und einheitliche Definition aller von den Sozialversicherungsträgern angebotenen Leistungen zu bemühen. Damit könnten ein gleicher Zugang für Patienten mit gleicher Indikation zur Rehabilitation und Gesundheitsvorsorge sichergestellt sowie die Rechtssicherheit verstärkt werden. In den Antragsformularen und anderen leistungsdefinierenden Unterlagen sollten einheitliche, der seit 1992 geänderten Rechtslage entsprechende Begriffe verwendet werden.

Angesichts des komplexen Spannungsfeldes zwischen den versicherungsrechtlichen Gegebenheiten und den medizinischen Bedürfnissen der Patienten regte der RH ferner an, in eine Sonderkrankenanstalt grundsätzlich nur „rehabilitationsfähige“ Patienten bzw Patienten mit höherer Behandlungsintensität (Intensivbehandlungspatienten) aufzunehmen. Dazu wären der Beginn der medizinischen Rehabilitation und die damit verbundene leistungsrechtliche Übernahme durch die Sozialversicherungsträger klar zu definieren.

- 2.3** *Laut Stellungnahme der SVB sollten in Sonderkrankenanstalten aus wirtschaftlichen und psychosozialen Gründen nicht nur Intensivbehandlungspatienten aufgenommen werden.*

Die SVA und die PVA schlossen sich im Hinblick auf die Rehabilitationsfähigkeit der Patienten der Ansicht des RH an, wobei die PVA eine entsprechende Begutachtung von betagten Patienten als erforderlich erachtete.

- 2.4** Der RH empfahl der SVB, den Anteil der Intensivbehandlungspatienten zu erhöhen; Patienten mit geringerer Behandlungsintensität sollten grundsätzlich in kostengünstigeren Vertragseinrichtungen* untergebracht werden.

* Einrichtungen, mit denen der Sozialversicherungsträger Verträge zur Betreuung seiner Patienten abgeschlossen hat

Pflichtaufgaben und freiwillige Leistungen

- 3.1** Die in den überprüften Sonderkrankenanstalten erbrachten Leistungen setzten sich vor allem aus Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation in der Pensionsversicherung und in der Krankenversicherung (Pflichtaufgaben) sowie aus Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge in der Pensionsversicherung (freiwillige Leistung) zusammen. Die Leistungen für die Gesundheitsvorsorge mussten laut den gesetzlichen Bestimmungen allerdings nicht zwingend in Krankenanstalten erbracht werden, die vorwiegend der Rehabilitation dienen (zB Rheuma-Sonderkrankenanstalten); sie konnten auch in Genesungsheimen und Kuranstalten angeboten werden.



So konnte beispielsweise durch die von der PVA geplante Unterbringung von leichteren Gesundheitsvorsorgefällen in Vertragseinrichtungen die Kapazität des im Umbau befindlichen Zentrums Bad Hofgastein der PVA um rd 25 % reduziert werden (statt 187 nur mehr 144 systemisierte Betten).

3.2 Der RH empfahl den Sozialversicherungsträgern, im Bereich der Gesundheitsvorsorge die Unterbringung von leichteren Fällen in kostengünstigeren Vertragseinrichtungen anzustreben und die hierfür in den hochwertig ausgestatteten Sonderkrankenanstalten vorgehaltenen Bettenkapazitäten zu reduzieren.

3.3 *Laut Stellungnahme der SVB sei es nicht unbedingt sinnvoll, weniger intensive Fälle zur Gänze in die kostengünstigeren Kurangebote der Vertragspartner auszulagern. Dies würde nämlich den zur Auslastung ihrer Anstalten erforderlichen „Patientenmix“ stören und dadurch die Kosten für die intensiver zu behandelnden Patienten erhöhen. Darüber hinaus hielt die SVB fest, dass die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit der Patienten ihrer Ansicht nach im Vordergrund stehe.*

Die SVA teilte mit, sie sei hinsichtlich der in ihre Sonderkrankenanstalt aufzunehmenden Patienten der Anregung des RH bereits gefolgt.

3.4 Der RH entgegnete der SVB, dass es – trotz höherer Kosten für die Betreuung behandlungsintensiver Patienten – nicht primäres Ziel einer hochwertig ausgestatteten Sonderkrankenanstalt sein sollte, durch einen „Patientenmix“ mit leichteren Fällen (Kurpatienten) die Durchschnittskosten je Patient möglichst gering zu halten. Vorzugsweise sollte – wie im Falle des Zentrums Bad Hofgastein der PVA – das Bettenangebot auf die Anzahl der intensiv zu behandelnden Patienten reduziert werden.

Kurtaxe

4.1 Gemäß dem Salzburger Kurtaxengesetz 1993, LGBl Nr 41/1993 idGF, hat die Gemeinde für jede Nächtigung einer Person ohne dauernden Wohnbedarf eine so genannte allgemeine Kurtaxe einzuheben. Für Nächtigungen von Pflegelingen in Sonderkrankenanstalten, die sich dort zu einem anderen Zweck als zum Kurgebrauch aufhalten (Rehabilitationspatienten), wären keine Kurtaxen zu entrichten gewesen.

Voraussetzungen für die Rehabilitation in Sonderkrankenanstalten

Dennoch leistete im Jahr 2002 das Zentrum Bad Hofgastein der PVA an die Gemeinde Bad Hofgastein (unter Berücksichtigung eines Nachlasses in Höhe von 10 %) einen Kurtaxenbeitrag von rd 97 300 EUR, obwohl dort nur Rehabilitationspatienten untergebracht waren. Weiters bezahlte im selben Jahr die Sonderkrankenanstalt der SVB in Bad Gastein an die Gemeinde Bad Gastein einen Kurtaxenbeitrag in Höhe von rd 69 700 EUR, der nicht nur Kurgäste, sondern auch die Rehabilitationspatienten betraf.

- 4.2** Der RH bemängelte die Bezahlung einer allgemeinen Kurtaxe durch die PVA und die SVB für ihre Rehabilitationspatienten.
- 4.3** *Die SVB sagte zu, die Zahlungen der Kurtaxe für die Rehabilitationspatienten ab 1. Jänner 2004 einzustellen. Die PVA teilte mit, sie werde zwecks Einstellung der Kurtaxenzahlung mit der Gemeinde Bad Hofgastein in Kontakt treten.*

Auslastung und Kosten

Auslastung

- 5.1** Die Auslastungen der vier überprüften Rheuma-Sonderkrankenanstalten bewegten sich im Jahr 2002 aufgrund von Bettensperren für Umbauarbeiten und unterschiedlich gehandhabter Betriebsreduktionen zwischen 84,2 % (Anstalt Baden der SVA) und 94,3 % (Zentrum Bad Hofgastein der PVA). Diese beiden Anstalten hatten hinsichtlich der Auslastung ihrer Betten insofern Probleme, als vorgemerkte Patienten auf ihr Heilverfahren ohne jede Verständigung verzichteten bzw kurzfristig absagten. Im Zentrum Bad Hofgastein der PVA betraf dies 2002 154 Patienten, von denen 100 ohne Information des Zentrums nicht erschienen.
- 5.2** Der RH empfahl, sich um eine durchgehende Öffnung und Belegung der Anstalten unter ausreichender therapeutischer Betreuung zu bemühen. Den kurzfristigen Absagen bzw Nichtantritten von Heilverfahren wäre durch angemessene Pönalezahlungen entgegenzuwirken.
- 5.3** *Die SVA teilte mit, sie habe bereits zum Jahreswechsel 2003/2004 eine höhere Auslastung erreicht. Hinsichtlich der kurzfristigen Patientenabsagen sei sie bestrebt, Sanktionsmaßnahmen zu treffen, wofür allerdings noch entsprechende gesetzliche Grundlagen zu schaffen wären.*



Auslastung und Kosten

BMSG BMGF

Rheuma-Sonderkrankenanstalten

Die PVA und die SVB stimmten der Empfehlung des RH zu und verwiesen hinsichtlich allfälliger Sanktionsmaßnahmen ebenfalls auf die Notwendigkeit einer geeigneten rechtlichen Absicherung.

Das BMSG teilte mit, es werde die Möglichkeit der Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften andenken.

Das BMGF schloss sich der Empfehlung des RH an.

Kostenvergleich

6.1 Die Kosten der vier überprüften Rheuma-Sonderkrankenanstalten stellten sich im Jahr 2002 wie folgt dar:

2002	Zentrum Bad Hofgastein der PVA	Anstalt Baden der SVA	Anstalt Baden der SVB	Anstalt Bad Gastein der SVB
	in EUR			
Kosten	11 143 703	9 365 383	7 466 813	6 363 835
Kosten je Bett	59 275	67 865	62 223	46 451
Kosten je Patient	3 674	5 226	3 745	2 714
Kosten je Belagstag	172	221	185	135

Eine nähere Analyse zeigte, dass die Anstalt Baden der SVA im medizinischen, aber auch im nichtmedizinischen Bereich höhere Kosten je Patient als die Vergleichsanstalten aufwies. Die anderen drei Anstalten wiesen im medizinischen Bereich annähernd gleiche Kosten je Patient auf; im nichtmedizinischen Bereich war die Anstalt Bad Gastein der SVB deutlich billiger:

	Kosten je Patient			
2002	Zentrum Bad Hofgastein der PVA	Anstalt Baden der SVA	Anstalt Baden der SVB	Anstalt Bad Gastein der SVB
	in EUR			
Medizinischer Bereich	1 138	2 176	1 260	1 103
Nichtmedizinischer Bereich	2 536	3 050	2 485	1 611

Auslastung und Kosten

Die höheren Kosten je Patient der Anstalt Baden der SVA im medizinischen Bereich waren hauptsächlich auf die umfangreichere Personalausstattung im Bereich der Ärzte, Therapeuten und diplomierten Krankenschwestern zurückzuführen. Der Grund dafür lag in der Patientenstruktur (ältere und pflegeintensivere Patienten, mehr Anschlussheilverfahren) und in der Art der angebotenen Therapie (deutlich mehr Einzelgymnastik).

Auch im nichtmedizinischen Bereich hatte die Anstalt Baden der SVA die höchsten Kosten je Patient zu verzeichnen. Besonders auffällig waren die unterschiedlichen Personalkosten beim Hauspersonal. Die dabei höheren Kosten der Anstalt Baden der SVA (670 EUR je Patient) und des Zentrums Bad Hofgastein der PVA (619 EUR je Patient) gegenüber den beiden Anstalten der SVB (rd 430 EUR je Patient) waren auf eine umfangreichere Personalausstattung zurückzuführen.

- 6.2** Die vier überprüften Sonderkrankenanstalten wiesen sehr unterschiedliche Versorgungsansätze hinsichtlich Alter und Pflegebedarf ihrer Patienten sowie hinsichtlich Art und Umfang der geleisteten Therapien auf. Die Kosten des medizinischen Bereiches können indessen nur im Zusammenhang mit den erbrachten Leistungen betrachtet werden.

Der RH vertrat deshalb die Auffassung, dass für eine objektive Beurteilung der Mittelverwendung im medizinischen Bereich ein vergleichbarer Versorgungsauftrag, Mindestqualitätsstandards im Therapiebereich (Art und Ausmaß) sowie eine standardisierte Leistungsmessung vorhanden sein müssen.

Bei den Kosten des nichtmedizinischen Bereichs waren die Unterschiede nach Ansicht des RH schwerer nachvollziehbar als im medizinischen Bereich. Hier sah der RH besonders im Bereich des Hauspersonals Einsparungspotenziale.

- 6.3** *Die SVA begründete ihre höheren Kosten mit der Verwirklichung einer Empfehlung des RH aus dem Jahre 1999, aufgrund der ihre Sonderkrankenanstalt in Baden nur noch behandlungsintensiven Patienten und keinen Kurpatienten mehr zur Verfügung stünde.*

Die SVB schlug in ihrer Stellungnahme vor, für einen objektiven Kostenvergleich neben den vom RH empfohlenen Leistungsstandards auch transparente Behandlungsintensitätsgruppen zu schaffen.

Die PVA gab bekannt, sie habe für ihre Sonderkrankenanstalten bereits Qualitätsnormen ausgearbeitet, in deren Rahmen auch Mindestqualitätsstandards für den Therapiebereich abgehandelt werden sollen.

Das BMGF schloss sich den diesbezüglichen Ansichten des RH vollinhaltlich an.

Kostensenkung durch
Datenvernetzung und
Kooperationen

- 7.1** Die SVB war über die rechtlich vorgeschriebenen Auswertungen hinaus in der Lage, für ihre Anstalten die Kosten einzelner Patientengruppen zu berechnen. Diese Auswertungsmöglichkeiten bestanden in den beiden anderen Anstalten nicht. Der Grund dafür lag in der fehlenden Vernetzung zwischen den Patienten- und den Kostendaten. Zur Verbesserung der Auswertungsmöglichkeiten bzw zur Schaffung einer kostensenkenden Datenvernetzung erfolgten allerdings in den letzten Jahren in allen vier Sonderkrankenanstalten Investitionen in medizinische Informationssysteme.

Um eine Kostensenkung durch möglichst tief greifende Kooperationen am gleichen Standort zu erzielen, fanden zwischen der SVA und der SVB – neben der bereits bestehenden Zusammenarbeit im Labor- und Einkaufsbereich – Gespräche in Richtung einer gemeinsamen Führung ihrer Anstalten in Baden statt. Zwischen dem Zentrum Bad Hofgastein der PVA und der Anstalt Bad Gastein der SVB bestanden noch keine kostenmindernden Kooperationen.

- 7.2** Der RH bemängelte die fehlende Koordination bei der Einführung der medizinischen Informationssysteme. Durch die getrennte Entwicklung dieser Systeme entstanden nicht nur höhere Kosten, es war auch die Vergleichbarkeit der ermittelten Kennzahlen gefährdet. Der RH empfahl deshalb, das Rehabilitationskonzept der österreichischen Sozialversicherung für die medizinische Rehabilitation zu beachten, in dem aufgrund einer Studie des Österreichischen Bundesinstitutes für Gesundheitswesen eine einheitliche Datenerfassung bei allen Sozialversicherungsträgern empfohlen worden ist.

Vor allem aber regte der RH an, die Kooperation zwischen der SVA und der SVB am Standort Baden weiter zu intensivieren; für die Standorte der SVB und der PVA im Gasteinertal wären ebenfalls kostensenkende Maßnahmen – zB Kooperation und Leistungsauslagerungen – zu überlegen.

Auslastung und Kosten

- 7.3** *Die SVA stand den Empfehlungen des RH sowohl hinsichtlich einer Verbesserung der Datenerfassung als auch einer verbesserten Synergienutzung durch Kooperationen positiv gegenüber.*

Die SVB gab bekannt, Verhandlungen in Richtung einer verstärkten Kooperation am Standort Baden hätten bereits sehr weitgehende Grundlagen-ergebnisse gezeitigt.

Die PVA wies darauf hin, dass eine von ihr initiierte gemeinsame Vorgangsweise zur Einführung medizinischer Informationssysteme bislang erfolglos geblieben sei. Über eine kostensenkende Zusammenarbeit zwischen dem Zentrum Bad Hofgastein der PVA und der Anstalt Bad Gastein der SVB werde nachgedacht.

Das BMGF schloss sich den Empfehlungen des RH vollinhaltlich an.

Leistungen

Patientenanalyse

- 8.1** Im Zentrum Bad Hofgastein der PVA und in der Anstalt Bad Gastein der SVB waren die Patienten in der Altersgruppe zwischen 51 – 60 Jahren am stärksten vertreten. Die Anstalt Baden der SVA wies die meisten Patienten in der Altersgruppe zwischen 71 – 80 Jahren auf. In dieser Anstalt betrug der Anteil der Patienten über 80 Jahre noch 10,4 %, im Zentrum Bad Hofgastein der PVA nur 0,5 %.

Die höchste Anzahl an Anschlussheilverfahren wies die Anstalt Baden der SVA mit rd 40 % der Gesamtpatienten auf; dies unter anderem deshalb, weil die ab 2002 geänderte Einweisungspraxis keine Aufnahme von Kurpatienten* mehr vorsah.

* Patienten, für die ein Heilverfahren in einer Kureinrichtung ausreichend ist

Unter den Patienten der überprüften Rheuma-Sonderkrankenanstalten befanden sich auch solche, die aufgrund ihrer körperlichen Verfassung (zB verminderte Belastbarkeit wegen vorliegender Begleiterkrankungen) die angebotenen Therapiemöglichkeiten nur äußerst eingeschränkt nutzen konnten.

- 8.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass die qualitativ hochwertige Einrichtung einer Sonderkrankenanstalt grundsätzlich nur für Patienten, welche die dort angebotenen Therapien auch wirklich benötigen, zur Verfügung stehen sollte. Die Ziele der Rehabilitation bzw des Heilverfahrens sind

die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit, die Vermeidung der Pflegebedürftigkeit und die Erhaltung oder Verbesserung des Status der Pflegebedürftigkeit.

Zur Erreichung dieser Ziele sowie zur optimalen Nutzung der Ressourcen einer Sonderkrankenanstalt regte der RH an, bereits vor der Einweisung von Patienten in eine solche Anstalt ihre Rehabilitationsfähigkeit verstärkt zu überprüfen.

- 8.3** *Die PVA teilte mit, dass nach Fertigstellung des Umbaus des Zentrums Bad Hofgastein (Reduktion der systemisierten Betten von 187 auf 144) das Schwergewicht in der Rehabilitation von Patienten im Rahmen von Anschlussheilverfahren sowie bei schwereren Gesundheitsvorsorgefällen liegen werde.*

Die SVA und die SVB verwiesen auf ihre diesbezüglichen Stellungnahmen zum Berichtspunkt Rechtliche Grundlagen.

Therapien

- 9.1** Die Behandlungsschwerpunkte der Anstalten waren unterschiedlich. Während das Zentrum Bad Hofgastein der PVA und die Anstalt Baden der SVA einen Behandlungsschwerpunkt in der Trockenheilgymnastik für Einzelpatienten sahen (8,5 bzw 9,2 Therapien je Patient), wurden in der Anstalt Baden der SVB mehr Trockenheilgymnastik in der Gruppe (10,6 Therapien je Patient) sowie Elektrotherapien durchgeführt (17 Therapien je Patient). Die meisten Trockenmassagen erhielten Patienten des Zentrums Bad Hofgastein der PVA (7,5 Therapien je Patient).

Alle Anstalten bezeichneten die Trockenheilgymnastik für Einzelpatienten als besonders hochwertige Therapieform, die aufgrund des höheren Personaleinsatzes allerdings kostenintensiver als die Gruppenheilgymnastik wäre. Die Tatsache, dass in einzelnen Anstalten mehr Gruppen- und weniger Einzelheilgymnastik durchgeführt wurde, war nicht zuletzt auf den Mangel an verfügbaren Physiotherapeuten zurückzuführen.

Mindestqualitätsstandards für den Therapiebereich (zB hinsichtlich Art, Anzahl und Dauer der Therapien für einzelne Patientengruppen) waren trägerübergreifend nicht definiert.

- 9.2** Die großen Unterschiede im Therapieangebot waren sowohl auf unterschiedliche Patientengruppen als auch auf die jeweils tatsächlich verfügbare Personalausstattung zurückzuführen. Der RH regte an, im Therapiebereich umgehend verbindliche Mindestqualitätsstandards für Sonderkrankenanstalten zu definieren und einzuhalten.

Leistungen

Um die für eine Sonderkrankenanstalt erforderliche hohe Behandlungsqualität aufrecht zu erhalten, sollten zudem verstärkte Bemühungen unternommen werden, die im Therapiebereich vorgesehene Personalausstattung nicht zu unterschreiten.

- 9.3** Die SVA teilte die Auffassung des RH hinsichtlich der Festsetzung von Mindestqualitätsstandards und vermeinte, dass die Definition solcher Standards eine Aufgabe des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger sei, wobei die Einbeziehung der einzelnen Träger wünschenswert wäre.

Die PVA hielt fest, dass im Rahmen der Ausarbeitung von Qualitätsnormen für ihre Sonderkrankenanstalten auch Mindestqualitätsstandards im Therapiebereich abgehandelt werden sollen.

Die SVB vertrat die Ansicht, dass es aus medizinischer Sicht falsch sei, die Qualität von Therapiemaßnahmen primär an der Anzahl der durchgeführten Einzeltherapien zu messen. Sie verwies auch auf die psychosoziale Komponente der Gruppentherapien.

- 9.4** Der RH erwiderte der SVB, dass bei der Gruppentherapie jedenfalls sicherzustellen ist, dass die jeweilige Gruppengröße eine sinnvolle Bewegungstherapie ermöglicht. Wegen der großen Unterschiede im Therapieangebot der einzelnen Anstalten verblieb er daher bei seiner Empfehlung, verbindliche und für alle Träger einheitliche Mindestqualitätsstandards zu definieren.

Standardisierte Leistungsmessung

- 10.1** Im Zentrum Bad Hofgastein der PVA und in der Anstalt Baden der SVA war mit Jänner 2004 der Einsatz von Messinstrumenten (Fragebögen) geplant. Mit diesen sollten der Schweregrad der Behinderung der Patienten und die erreichten Ergebnisse der Rehabilitation einheitlich und zuverlässig bewertet werden können (zB Veränderung des Krankheitszustandes und Zielerreichung in der Pflege).

Der Einsatz dieser Instrumente zur Leistungsmessung wurde auch mit der hohen volkswirtschaftlichen Bedeutung rheumatischer Erkrankungen für sozialversicherungsrechtliche Gegebenheiten – zB Krankenstand und Arbeitsunfähigkeit – begründet.

- 10.2** Nach Auffassung des RH sollte eine standardisierte Leistungsmessung in allen Rheuma-Sonderkrankenanstalten erfolgen, um die Wirksamkeit der unterschiedlich teuren Therapieangebote besser bewerten zu können. Zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten bei der Auswahl von

Messinstrumenten und zur Sicherstellung des Einsatzes einheitlicher Messinstrumente sollte jedenfalls eine Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Sozialversicherungsträgern erfolgen.

- 10.3** Die SVB teilte mit, dass die Einführung einer standardisierten Leistungsmessung im Gespräch sei, allerdings wäre das Für und Wider noch abzuwägen.

Die SVA erachtete zur Erreichung einheitlicher Qualitäten bei der Leistungsmessung noch Gespräche mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger für erforderlich.

Strukturqualität

- 11.1** Aufgrund der Einstufung als Sonderkrankenanstalt unterlagen die überprüften Rehabilitationseinrichtungen dem Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetz (BGBl I Nr 8/1997 idgF). Die Personalstruktur der einzelnen Anstalten stellte sich im Jahr 2002 je Berufsgruppe auf der Basis von 100 Betten wie folgt dar:

2002 je 100 Betten	Zentrum Bad Hofgastein der PVA	Anstalt Baden der SVA	Anstalt Baden der SVB	Anstalt Bad Gastein der SVB
Ärzte	4,4	7,0	5,6	5,8
diplombiertes Gesundheits- und Krankenpflegepersonal	3,7	15,5	6,7	5,8
Physiotherapeuten	6,3	9,3	6,1	3,8
Heilbademeister und Masseure	7,2	3,3	6,6	5,8
Verwaltungspersonal	9,3	7,2	9,5	8,5
Hauspersonal	33,1	32,9	30,6	27,8

Die Mehrausstattung der Anstalt Baden der SVA im Ärzte- und diplomierten Pflegebereich war auf die Patientenstruktur dieser Anstalt zurückzuführen. Diese war durch ältere und pflegeintensivere Patienten, mehr Anschlussheilverfahren und Einzeltherapien sowie das Fehlen von Kurpatienten gekennzeichnet.

Die ebenfalls deutlich höhere Personalausstattung dieser Anstalt im Therapiebereich war unter anderem darauf zurückzuführen, dass es den anderen Sonderkrankenanstalten nicht im selben Ausmaß gelungen ist, die im Dienstpostenplan vorgesehenen Therapieplanstellen zu besetzen; dies deshalb, weil die Zahl der in Österreich ausgebildeten Therapeuten nicht mit dem tatsächlichen Bedarf in Einklang stand.

Strukturqualität

Der Personalmangel im Therapiebereich führte in Einzelfällen zu einer unzureichenden therapeutischen Versorgung.

Die Ausstattung und das Raumangebot der Patientenzimmer waren in den einzelnen Anstalten stark unterschiedlich.

- 11.2** Der RH empfahl unter Hinweis auf den hohen Stellenwert von Therapiemaßnahmen in der Rehabilitation, den Dienstpostenplan für den Therapiebereich in allen Anstalten möglichst voll zu besetzen. Dazu wären die von ihm vorgefundenen Bemühungen zur Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl an Therapeuten – auch mittels einer Suche im Ausland – zu verstärken.

Weiters regte der RH an, die Therapiepläne so anzulegen, dass die Patienten auch während der Urlaubszeiten des Personals sowie an Feiertagen ausreichend – das heißt mit nur einem therapiefreien Tag pro Woche – therapeutisch versorgt werden.

- 11.3** *Die SVB bezeichnete Feiertagstherapien zwar ebenfalls als unwünschenswert, verwies jedoch auf die derzeit dafür nicht ausreichende Personalausstattung.*

Die PVA gab bekannt, sie führe bereits an sechs Wochentagen Therapien durch, sei aber bereit, die Samstagstherapien zu intensivieren.

Antragsstellung und Einberufung

- 12.1** Nach Prüfung des Rehabilitationsantrages durch den jeweiligen Sozialversicherungsträger wurden die Patienten mit der Einberufung in die Rheuma-Sonderkrankenanstalten auch aufgefordert, allfällige Vorbefunde zum Rehabilitationsaufenthalt mitzunehmen. Die Patienten brachten nur in Einzelfällen Befunde mit; andererseits funktionierte die Kommunikation der Anstalten sowohl mit den Akutspitälern als auch mit den zuweisenden Ärzten kaum. Aus diesen Gründen sahen sich die Ärzte der Rheuma-Sonderkrankenanstalten zur Durchführung neuerlicher radiologischer und labortechnischer Befunde veranlasst.

Die Einweisungspraxis wurde selbst bei gleicher Indikation – insbesondere beim Anschlussheilverfahren – von den einzelnen Anstaltsträgern unterschiedlich wahrgenommen.

- 12.2** Da vor allem beim Anschlussheilverfahren zum Zeitpunkt der Antragsstellung grundsätzlich Befunde und Diagnosen vorliegen, erachtete der RH Doppelbefundungen für entbehrlich. Um diese zu vermeiden und den Verwaltungsaufwand im Entscheidungsprozess bei den Sozialversicherungsträgern zu verringern, sollten bei Antragsstellung vor allem die zeitnahen Befundungen der Patienten bzw der zuweisenden Ärzte nachdrücklich eingefordert werden. Diese wären von den Ärzten der Rheuma-Sonderkrankenanstalt verstärkt zu nutzen.

Die unterschiedlichen Einweisungspraktiken trotz gleicher Indikation waren in erster Linie auf fehlende Vorgaben der Sozialversicherungsträger an die zuweisenden Ärzte zurückzuführen. Da diese Praktiken einem gleichartigen und patientengerechten Zugang zu den Rehabilitationseinrichtungen entgegenstanden, empfahl der RH, der zuweisenden Ärzteschaft entsprechend informative und einheitliche Vorgaben zur Verfügung zu stellen.

- 12.3** Die SVA verwies auf ihre umfangreichen Bemühungen zur Vermeidung von Doppelbefundungen und teilte mit, dass neuerliche Befundungen von ihr nicht generell veranlasst würden. Zur Vereinheitlichung der Einweisungspraktiken wäre ihrer Ansicht nach vor allem die niedergelassene zuweisende Ärzteschaft stärker auf das vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger ausgearbeitete Handbuch zur medizinischen Rehabilitation aufmerksam zu machen.

Laut Stellungnahme der SVB könne auf eigene ärztliche Untersuchungen nicht verzichtet werden, weshalb beispielsweise ein Lungenröntgen in ihren Anstalten zum vorgehaltenen Qualitätsstandard gehöre.

Die PVA gab bekannt, sie führe Doppelbefundungen nur noch in begründeten Ausnahmefällen durch.

- 12.4** Der RH entgegnete der SVB, dass Lungenröntgen bei Rheumadiagnosen in Rehabilitationseinrichtungen nicht bei allen Patienten, sondern nur in jenen Ausnahmefällen erfolgen sollte, bei denen eine diesbezügliche Anamnese (Vorgeschichte) vorliegt.

**Schluss-
bemerkungen****13 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:**

(1) Die Versorgungsaufträge für die Rehabilitation und Gesundheitsvorsorge in Sonderkrankenanstalten wären zur Sicherstellung eines gleichen Zugangs für Patienten der unterschiedlichen Sozialversicherungsträger klar und einheitlich zu definieren.

(2) Im Bereich der Gesundheitsvorsorge sollten leichtere Fälle nicht in Sonderkrankenanstalten, sondern in kostengünstigeren Vertrags-einrichtungen untergebracht werden.

(3) Im Therapiebereich wären trägerübergreifende Mindestqualitätsstandards zu definieren und eine standardisierte Leistungsmessung einzuführen.

(4) Die Therapiebereiche wären personell ausreichend auszustatten.

(5) Die bestehende Kooperation am Standort Baden zwischen der SVA und der SVB wäre weiter zu intensivieren; für die Standorte der SVB und der PVA im Gasteinertal wären ebenfalls kostensenkende Maßnahmen zu überlegen.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur

Zuerkennung von Stipendien

Kurzfassung

Im Studienjahr 2002/2003 wurden im Wissenschaftsbereich rd 158 Mill EUR an Studienförderungsmitteln vergeben. Das Studienförderungsgesetz 1992, das die Studienförderungsmaßnahmen regelte, enthielt keine Zielvorstellungen. Das BMBWK verfügte nur eingeschränkt über Informationen hinsichtlich der Wirkungen der Studienförderung. Die Abwicklung der Studienförderung erfolgte über die dem BMBWK nachgeordnete Studienbeihilfenbehörde, die wegen ihres Qualitätsmanagements und ihrer Kundenorientierung als beispielhaft anzusehen war.

Das Studienförderungsgesetz 1992 normierte detailliert die Zugangsvoraussetzungen zu den einzelnen Förderungen, die Aufgaben der mit dem Vollzug betrauten Behörden und das hiebei anzuwendende Verfahren. Mit den Förderungsmaßnahmen verknüpfte Zielvorstellungen bzw damit beabsichtigte Wirkungen wurden im Gesetz nicht ausdrücklich genannt. Der Aufbau eines strategischen Controllings wäre zweckmäßig.

Für die Vergabe des weitaus größten Teils der Förderungsmittel war die dem BMBWK nachgeordnete Studienbeihilfenbehörde eingerichtet. Die Behörde war ständig bemüht, ihre organisatorischen Abläufe zu vereinfachen. Die Kundenorientierung wurde durch die Ergebnisse regelmäßiger Kunden- und Mitarbeiterbefragungen bestätigt.

Die Studienbeihilfenbehörde verfügte seit 1996 über ein umfassendes Qualitäts-Managementsystem gemäß den internationalen Normen nach ISO 9001. Diese Entwicklung ist im öffentlichen Bereich bisher einzigartig.

Die Finanzierung der Studienbeihilfenbehörde erfolgte ausschließlich aus Mitteln des BMBWK. Zur Steuerung bediente sie sich eines aussagekräftigen Rechnungswesens sowie eines vorbildlichen Controlling-Systems.

Kurzfassung

Der Gesetzgeber weitete als Begleitmaßnahme zur Einführung der Studienbeiträge ab dem Studienjahr 2001/2002 die Möglichkeiten zum Bezug einer Beihilfe stark aus; dies führte zu einem wesentlichen Anstieg von zu bearbeitenden Anträgen. Der Personalstand der Studienbeihilfenbehörde war in Erwartung dieser Entwicklung aufgestockt worden.

Der tatsächliche durchschnittliche Personalstand der Studienbeihilfenbehörde stieg vom Studienjahr 1999/2000 bis zum Studienjahr 2002/2003 stärker an als die Anzahl der eingebrachten Anträge. Aufgrund des höheren Personal- und Sachaufwands stieg der Anteil der Verwaltungskosten an den Transferleistungen von 3,5 % (2000/2001) auf 3,8 % (2001/2002).

Die interne Revision sollte organisatorisch direkt beim Leiter der Studienbeihilfenbehörde angesiedelt und personell aufgestockt werden. Unter diesen Voraussetzungen wäre weiters zu hinterfragen, ob das derzeit durchgängige Vier-Augen-Prinzip bei der Antragsbearbeitung vereinfacht werden kann.

Zuerkennung von Stipendien

Kenndaten der Studienbeihilfenbehörde				
Rechtsgrundlage	Studienförderungsgesetz 1992, BGBl Nr 305/1992 idF BGBl I Nr 75/2003			
Gebärungsentwicklung	1999/2000 ¹⁾	2000/2001 ¹⁾	2001/2002 ¹⁾	2002/2003 ¹⁾
	in Mill EUR			
Studienbeihilfen und gesetzliche Verpflichtungen	105,49	104,09	141,82	154,43
Fahrtkosten	3,07	2,67	1,76	2,35
Studienabschlussstipendien ²⁾	-	-	0,53	1,09
Summe	108,56	106,76	144,11	157,87
Kosten der Leistungserbringung				
Primärkosten	2,98	3,51	4,84	5,03
Sekundärkosten	0,75	0,77	1,03	1,05
Gesamtkosten	3,73	4,28	5,87	6,08
Kosten einzelner Leistungen ³⁾				
Studienbeihilfe	-	2,23	3,26	3,19
Studienabschlussstipendien	-	0,02	0,06	0,06
Beratungsleistungen	-	0,18	0,32	0,57
Rückforderungen von Leistungen	-	0,07	0,14	0,14
Hauptleistungen			Anzahl	
Anträge auf Studienbeihilfen	41 821	43 021	58 497	59 076
<i>davon positiv erledigt</i>	33 764	34 168	40 781	44 001
Beihilfen für Auslandsstudien	1 125	1 094	1 151	1 221
Fahrt- und Reisekostenzuschüsse	-	16 653	16 017	16 912
Anträge auf Studienabschlussstipendien	61	71	243	318
Beratungsstunden	-	5 537	9 170	17 040
Rechtsmittelverfahren				
Vorstellungen	1 427	1 478	3 062	3 203
Verhältnis Vorstellungen zu Anträgen in %	3 %	3 %	5 %	5 %
Berufungen	130	99	126	266
Mitarbeiter ⁴⁾	70,25	72	101,75	108,9

¹⁾ Studienjahr²⁾ nationaler Anteil³⁾ wurden erst ab dem Studienjahr 2000/2001 erhoben⁴⁾ in Vollbeschäftigungsäquivalenten jeweils zum 1. Jänner im Studienjahr

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1** Der RH überprüfte von Juni bis September 2003 die Gebarung des BMBWK hinsichtlich der Zuerkennung von Stipendien im Wissenschaftsbereich.

Zu den im Dezember 2003 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMBWK im April 2004 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Rechtsgrundlagen

- 2** Innerhalb des Systems der nationalen Studienförderung bestand ein breites Angebot an verschiedenen Förderungsinstrumenten, die allerdings hinsichtlich ihrer Zielsetzungen, der materiellen Voraussetzungen, der Zuerkennungsverfahren und des Rechtsschutzes unterschiedlich ausgestaltet waren.

Die einzelnen Förderungsmaßnahmen waren fast ausschließlich im Studienförderungsgesetz 1992 geregelt. Dieses sah eine Zuerkennung der Leistungen sowohl im Rahmen der Hoheitsverwaltung (zB bei Studienbeihilfen, Beihilfen für Auslandsstudien, Stipendienzuschüssen) als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung (zB Studienunterstützungen, Studienabschlussstipendien) vor.

Das Studienförderungsgesetz 1992 normierte detailliert die Zugangsvoraussetzungen zu den einzelnen Förderungen, die Aufgaben der mit dem Vollzug betrauten Behörden und das hierbei anzuwendende Verfahren. Mit den Förderungsmaßnahmen verknüpfte Zielvorstellungen bzw damit beabsichtigte Wirkungen – etwa Förderungsempfänger auch zu einem Studienabschluss hinzuführen – wurden im Gesetz nicht ausdrücklich genannt.

Im BMBWK bestanden Überlegungen hinsichtlich der Einführung eines strategischen Controllings im Bereich der Studienförderung. Zu einem über Grundzüge hinausgehenden Ergebnis hatten diese Überlegungen zur Zeit der Überprüfung durch den RH noch nicht geführt.

Im Rahmen des alle drei Jahre zu erstellenden Hochschulberichtes an den Nationalrat legte das BMBWK – zuletzt im Jahr 2002 – einen Bericht und ausführliches statistisches Material zur Studienförderung vor.

Zuerkennung von Stipendien**Zielsetzung**

3.1 Das Studienförderungsgesetz 1992 beinhaltet keinen systematischen Zielkatalog. Eine Verfolgung des Erfolgs und der Wirkung von Förderungsmaßnahmen durch das BMBWK war nur in einem eingeschränkten Maße gegeben. Wesentliche Kennzahlen für die Beurteilung der Wirksamkeit von Leistungen, zB das Verhältnis von Studienbeihilfempfehlern zu Studienabschlüssen innerhalb dieser Personengruppe, waren beim BMBWK nicht vorhanden.

3.2 Nach Auffassung des RH sollten die in den Hochschulberichten bzw in den Berichten zur sozialen Lage der Studierenden enthaltenen Daten in systematischer Weise zu einem umfassenden strategischen Controlling über die Wirksamkeit von Förderungsmaßnahmen weiter entwickelt werden; zusätzlich wäre die Anwendung dieses Instruments als gesetzlicher Auftrag zu normieren.

Dazu wären zunächst die mit der Studienförderung angestrebten Hauptziele zusammenfassend zu formulieren und dem Katalog der Einzelmaßnahmen des Studienförderungsgesetzes 1992 gegenüberzustellen.

Für eine Planung und Steuerung im strategischen Bereich sollte die Wirksamkeit der Förderungsmaßnahmen hinsichtlich der Erreichung dieser Ziele ebenso wie die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung über alle postsekundären Bildungseinrichtungen hinweg durch ein aussagekräftiges Kennzahlensystem dargestellt, geprüft und durch notwendige Korrekturmaßnahmen abgesichert werden. Ein derartiges Kennzahlenwerk würde zudem eine geeignete Grundlage für neue förderungspolitische Ansätze und Managemententscheidungen auf Ebene des BMBWK bilden.

Dabei wäre neben den Zahlenwerken von Hochschul- und Sozialberichten auch auf bereits bei der Studienbeihilfenbehörde vorhandene Kosten- und Leistungsrechnungsdaten zurückzugreifen. Ebenso käme die noch zu vertiefende und insbesondere um einen geeigneten Kennzahlenteil zu erweiternde Ausarbeitung eines bisher nur in allgemeiner Form vorliegenden strategischen Controllingkonzepts in Frage.

Hinsichtlich der Feststellung von Zielerreichungsgraden käme zB der Ermittlung des Anteils jener Leistungsempfänger, die tatsächlich zu einem Studienabschluss gelangen, oder dem Ausweis der Gesamtkosten je geförderten Absolventen besondere Bedeutung für die Beurteilung der Wirksamkeit der Leistung Studienbeihilfe zu.

3.3 Das BMBWK verwies auf die Probleme bei der Datengewinnung. Die Studienbeihilfenbehörde prüfe aber Möglichkeiten, eine entsprechende Datenbank aufzubauen.

Studienbeihilfenbehörde

Organisation

- 4 Für die Vergabe des weitaus größten Teils der Förderungsmittel – im Studienjahr 2002/03 betrugen diese im Wissenschaftsbereich 158,8 Mill EUR – war die dem BMBWK nachgeordnete Studienbeihilfenbehörde eingerichtet. Diese hatte über Anträge in der Regel in einem bescheidförmigen Verfahren zu befinden. Lediglich die Zuerkennung von Leistungs- und Förderungsstipendien sowie von Studienunterstützungen erfolgte nicht durch die Behörde, sondern im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung durch die einzelnen Universitäten bzw das BMBWK selbst.

Die Studienbeihilfenbehörde unterstand als zentrale, monokratisch organisierte Behörde im Rahmen der Förderungsvergabe in organisatorischer und fachlicher Hinsicht dem BMBWK. Gegen negative Erledigungen von Anträgen entschieden im hoheitlichen Bereich der Förderungsvergabe zunächst Senate als Kollegialorgane der Studienbeihilfenbehörde. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit der Berufung an das BMBWK sowie die Einbringung einer Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof bzw beim Verfassungsgerichtshof.

Die Aufgaben der Studienbeihilfenbehörde waren detailliert im Studienförderungsgesetz 1992 umrissen und umfassten insbesondere die Vollziehung der im Gesetz verankerten Studienförderungsmaßnahmen. Weiters war die Studienbeihilfenbehörde für die Beratung in Fragen der Studienfinanzierung zuständig.

Qualitätsmanagement

- 5.1 Die Studienbeihilfenbehörde nützte bereits seit ihren Anfängen in innovativer Weise durch die Einrichtung eines Antragserfassungs- und Informationssystems die Möglichkeiten elektronischer Informations- und Kommunikationstechniken. Seit Mitte der 90er Jahre strebte sie – in Verbindung mit einem Organisationsentwicklungskonzept – die Ausbildung eines umfassenden Qualitäts-Managementsystems gemäß den internationalen Normen nach ISO 9001 an.

Diese Entwicklung ist bisher im öffentlichen Bereich einzigartig; sie erlangte in der Verleihung des Speyer-Preises 1998* auch Anerkennung von außen.

* Beim „Speyrer Qualitätswettbewerb“, der 1992 von zwei deutschen Universitätsprofessoren als erster mitteleuropäischer Verwaltungswettbewerb initiiert wurde, werden alle zwei Jahre Verwaltungen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz für ihre Reformen ausgezeichnet.

Im Rahmen der Vorarbeiten zur Erlangung der ISO-Zertifizierung – diese erfolgte 1996 – wurden neben der Formulierung eines Leitbildes und der Gesamtpolitik der Studienbeihilfenbehörde insbesondere ein Qualitäts-Management-Handbuch und ein Katalog detaillierter Verfahrensanweisungen erarbeitet. In diesem Zusammenhang standen ferner auch die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, eines Controllingsystems sowie regelmäßiger Kunden- und Mitarbeiterbefragungen, welche die Kundenorientierung der Studienbeihilfenbehörde bestätigten. Gegenüber dem BMBWK bestand ein umfangreiches Berichtswesen.

Die der Einführung der ISO-Zertifizierung zurechenbaren Kosten beliefen sich – einschließlich der angefallenen eigenen Personalkosten – bis 1996 auf 109 000 EUR. Vergleichende Angebote vor Vergabe der Zertifizierungsleistungen an externe Berater wurden nicht eingeholt.

Im Herbst 2003 erfolgte eine Zertifizierung nach der – prozessorientierten – Version ISO 9001/2000, die umfangreiche Anpassungen der Verfahrensanweisungen bedingte.

- 5.2** Der RH stellte fest, dass vor Vergabe der Zertifizierungsleistung keine Preisvergleiche zwischen den in Frage kommenden Unternehmungen angestellt wurden. Er anerkannte aber die Anstrengungen des BMBWK und der Studienbeihilfenbehörde, die Leistungs- und Kostenstruktur der Studienbeihilfenbehörde durch Einführung eines umfassenden Qualitäts-Managementsystems transparent zu gestalten.

Positive Effekte der ISO-Zertifizierung – zB die Strukturierung, Straffung und Dokumentation der Ablauforganisation, eine verstärkte Zielorientierung in Richtung Qualitätssicherung und -verbesserung sowie eine erhöhte Motivation der Mitarbeiter – wurden im Jahr 2001 durch eine umfangreiche Evaluationsstudie nachgewiesen.

Finanzierung

Kosten der Studienbeihilfenbehörde

- 6.1** Die Finanzierung der Studienbeihilfenbehörde erfolgte ausschließlich aus Mitteln des BMBWK. Die Basisdaten für die Budgetierung und den unterjährigen Mittelbedarf lieferte die Studienbeihilfenbehörde. Die operative Mittelverwaltung erfolgte durch die Budgetabteilung des BMBWK.

Bis 31. August 2003 verfügte die Studienbeihilfenbehörde bzw deren Leiter über keine Anweisungsberechtigung. Die Rechnungen wurden zwar in der Behörde auf sachliche und rechnerische Richtigkeit geprüft, konnten aber erst nach Prüfung durch das BMBWK angewiesen werden. Der damit verbundene Fristenlauf führte in einigen Fällen zum Verlust des Skontos und auch zu Mahnungen. Mit 1. September 2003 erhielt die Studienbeihilfenbehörde eine selbständige Anweisungsberechtigung.

- 6.2** Der RH anerkannte die nunmehrige Regelung als Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung.

Kosten der Leistungserbringung

- 7.1** Die Gesamtkosten der Studienbeihilfenbehörde – umgelegt auf das Studienjahr – erhöhten sich im Überprüfungszeitraum aufgrund des gestiegenen Personalstandes von 3,73 Mill EUR (1999/2000) auf 5,87 Mill EUR (2001/2002). Der Anteil der Sekundärkosten* an den Gesamtkosten (durchschnittlich 19 %) sowie die durchschnittlichen Kosten je Mitarbeiter blieben dabei weitgehend konstant.

* Kosten für die Zentralstelle mit vier Abteilungen und dem Leiter

Hingegen stieg aufgrund des höheren Personal- und Sachaufwands der Anteil der Verwaltungskosten an den Transferleistungen von 3,5 % (2000/2001) auf 3,8 % (2001/2002). In der Folge wurde der bis dahin unquantifizierte Anteil in einer Zielvereinbarung vom November 2002 vom BMBWK mit weniger als 3,5 % vorgegeben.

Im Studienjahr 2001/2002 entfielen allein 56 % der Gesamtkosten (3,26 Mill EUR) auf die Erbringung der Hauptleistung Studienbeihilfe, weitere 15 % auf sonstige Förderungsleistungen und die Erledigung von Rechtsmitteln.

Die Relation zwischen Verwaltungskosten und Transferleistungen wies bei einigen Leistungen eine steigende Tendenz auf. Im Besonderen wies der RH auf die ungünstige Kostenentwicklung bei den – allerdings aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zu 46 % kofinanzierten – Studienabschlussstipendien hin. Der Anteil der Bearbeitungskosten am Transfervolumen bei dieser Förderungsart betrug 2001/2002 7,1 %. Wegen des mit dieser Förderung verbundenen intensiveren Beratungsaufwands könnte dieser Anteil mit zunehmender Inanspruchnahme dieser Leistung künftig noch weiter ansteigen.

7.2 Der RH empfahl, eine Reduktion des Anteils der Verwaltungskosten an den Transferleistungen auf unter 3,5 % anzustreben. Der Kostenentwicklung bei der Bearbeitung der Studienabschlussstipendien wäre besonderes Augenmerk zuzuwenden. Dabei wäre zu prüfen, ob allenfalls aus einer Zusammenlegung mit anderen Beratungstätigkeiten Verbesserungen dieser Relation erzielbar wären.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei der Anteil der Verwaltungskosten an den Transferleistungen im Kalenderjahr 2003 auf 3,3 % gesunken. Die Kosten der Bearbeitung der Studienabschlussstipendien sollen durch organisatorische Maßnahmen schrittweise verringert werden.*

Controlling

8.1 Die Studienbeihilfenbehörde verfügte über ein wirkungsvolles Controllingsystem. Mit diesem konnten aus den Daten des Rechnungswesens, der Leistungsaufzeichnungen und des Zeiterfassungssystems sämtliche für die operative Steuerung durch die Behördenleitung und für die Berichterstattung an das BMBWK notwendigen und nützlichen Daten gewonnen werden.

8.2 Der RH anerkannte das Controlling der Studienbeihilfenbehörde als vorbildlich.

Leistungen der Studienbeihilfenbehörde

Produktivität

9.1 Im Studienjahr 2001/2002 verwaltete die Studienbeihilfenbehörde ein Förderungsvolumen (Studienbeihilfen) von rd 142 Mill EUR. Von mehr als 58 000 Anträgen wurden nahezu 41 000 für die Antragsteller positiv erledigt. Damit konnten 20,2 % aller Studierenden im Wintersemester 2001/2002 eine Förderung in Anspruch nehmen. Vor der im Studienjahr 2001/2002 erfolgten Ausweitung der Förderungsmöglichkeiten hatte dieser Anteil rd 14 % betragen.

Die Vergabe der Studienbeihilfen war die – angesichts des Umfangs der gewährten Förderungen, der Anzahl der Anträge und des mit der Abwicklung verbundenen Ressourceneinsatzes – weitaus bedeutendste Leistung der Studienbeihilfenbehörde.

Rund 78,4 % aller im Studienjahr 2001/2002 für die direkte Leistungserbringung bei der Studienbeihilfenbehörde eingesetzten Zeitressourcen wurden für die Bearbeitung von Studienbeihilfeanträgen eingesetzt; lediglich 21,6 % der Zeit entfielen auf die Abwicklung aller übrigen Förderungsleistungen (zB Beratung, Auslandsbeihilfen, Studienabschlussstipendien, Behandlung von Rechtsmitteln).

Der sprunghafte Anstieg der Beihilfeansuchen im Studienjahr 2001/2002 stand im Zusammenhang mit der Einführung von Studienbeiträgen und von – zur sozialen Abfederung dieser Beiträge geschaffenen – Studienzuschüssen. Wegen eines weiter gefassten Kreises von Anspruchsberechtigten erhöhte sich die Zahl der Antragsteller. Weiters mussten auch jene Studierende einen Antrag stellen, die zwar kaum Aussicht auf Studienbeihilfe, jedoch auf Studienzuschuss oder Teile desselben hatten.

Einzelne im Studienförderungsgesetz 1992 genannte Förderungsleistungen, wie Fahrtkostenzuschüsse oder Versicherungskostenbeiträge, wurden nicht gesondert, sondern im Rahmen der Erledigung des Antrages auf die Hauptleistung „Studienbeihilfe“ zuerkannt.

Der tatsächliche durchschnittliche Personalstand der Studienbeihilfenbehörde (in Vollbeschäftigungsäquivalenten) erhöhte sich von 71,22 (1999/2000) auf 107,45 (2002/2003) bzw um 50,9 %. Damit stieg der Personalstand stärker an als die Anzahl der eingebrachten Anträge (+ 41,3 % bei den Studienbeihilfen) im selben Zeitraum. Mit der starken Aufstockung des Personals sollte dem mit der Einführung der Studienbeiträge absehbaren Anstieg der Anträge – insbesondere auf Studienbeihilfe – wirksam begegnet werden.



Leistungen der
Studienbeihilfenbehörde



Zuerkennung von Stipendien

- 9.2** Nach Ansicht des RH erfolgte die personelle Ausstattung der Studienbeihilfenbehörde über das unbedingt erforderliche Maß hinaus. Bezogen auf die Hauptleistung Studienbeihilfe war – bei sonst unveränderten Parametern – zwischen 1999/2000 und 2002/2003 ein Absinken der Mitarbeiterproduktivität um durchschnittlich 6,4 % festzustellen. Dabei sank die Mitarbeiterproduktivität bei den einzelnen Stipendien-Stellen in unterschiedlichem Ausmaß (zB Wien – 8 %, Innsbruck – 12,2 %).

Die sinkende Produktivität hing auch damit zusammen, dass – verglichen mit dem Studienjahr 1999/2000 – durch Um- und Neustrukturierungen in der Zentrale der Studienbeihilfenbehörde wie auch in den Stipendien-Stellen der Overheadbereich bzw die nicht mit der direkten Leistungserbringung befassten Stellen personell verstärkt wurden.

Ausgehend vom Studienjahr 1999/2000 und unter Beachtung der seither eingetretenen quantitativen Entwicklung der Leistungen bestand nach Ansicht des RH ein Einsparungspotenzial zwischen vier und sieben Mitarbeitern.

Laut dem BMBWK war ein allfälliger personeller Überhang in Kauf genommen worden, um trotz des zu erwartenden Anstiegs der Anträge weiterhin eine zügige Abwicklung der Förderungsanträge gewährleisten zu können.

Nach Ansicht des RH wird sich die Problematik der überhöhten Personalausstattung künftig etwas entschärfen, weil das Studienrecht gemäß Universitätsgesetz 2002 bei der Studienbeihilfenbehörde deutlich erhöhte Anforderungen, insbesondere bei der Evidenzhaltung und Aktualisierung von Studienplänen und bei der Beratungstätigkeit, bewirken wird. Sollten der Studienbeihilfenbehörde allerdings bei gleich bleibender Antragsentwicklung keine zusätzlichen Aufgaben übertragen werden, wäre eine entsprechende Personalreduktion vorzunehmen.

- 9.3** *Das BMBWK verwies auf eine weitere starke Steigerung der Anzahl an Anträgen im Wintersemester 2003/2004. Dennoch würden unter Berücksichtigung des gestiegenen Beratungsaufwands einzelne offene Planstellen vorläufig nicht nachbesetzt werden.*

Leistungen der Studienbeihilfenbehörde

Qualität der Leistungserbringung

- 10.1** Das Leitbild der Studienbeihilfenbehörde definiert als wesentliche Zielsetzung den raschen und qualitätsvollen Vollzug des Studienförderungsgesetzes 1992. Auch das Qualitäts-Managementsystem nach ISO 9001 sollte zu einer Verbesserung der Leistungsqualität beitragen.

Als Maßstab für die Bewertung der Qualität der Leistungserbringung wurden unter anderem die Fehlerquoten auf der Ebene der Sachbearbeiter (Anzahl der Rückgaben an Sachbearbeiter durch Approbanten mittels der so genannten Rückgabenaufzeichnungen) bzw. die Dokumentation der Durchlaufzeiten ab der Einbringung von Förderungsanträgen herangezogen.

Die durchschnittliche Laufzeit von der Antragstellung bis zur Erledigung des Antrags sank – nach einer vorübergehenden Erhöhung auf 38 Tage im Studienjahr 2001/2002 – von 31 (2000/2001) auf 18 Tage (2002/2003). Der Anteil der erledigten Anträge – innerhalb von zwei Wochen nach Vollständigkeit der beizubringenden Unterlagen – erhöhte sich von 59,0 % (2000/2001) auf 87,8 % (2002/2003), wobei zwischen den einzelnen Stipendien-Stellen markante Unterschiede bestanden.

Die Fehlerquote vor Approbation erschien mit 19,0 % im Studienjahr 2000/2001 (letzte verfügbare Daten) relativ hoch, wobei deutliche Unterschiede in den verschiedenen Stipendien-Stellen festzustellen waren. Zum Teil dürften die Unterschiede auf eine – entgegen einer bestehenden Verfahrensanordnung – unterschiedliche Handhabung der Rückgabenaufzeichnungen zurückzuführen sein. Es fehlte eine systematische Kategorisierung, Erfassung und Auswertung der beanstandeten Fehler.

- 10.2** Der RH regte an, die Gründe für die unterschiedlichen Fehlerquoten bzw. Durchlaufzeiten in den Stipendien-Stellen zu erheben und auf die Angleichung der Kenngrößen auf best practice-Niveau hinzuwirken. Ferner wären Möglichkeiten einer weiteren Straffung der Verfahren – etwa durch eine Verkürzung der Nachreichfristen – zu untersuchen. Die Laufzeit in Tagen ab Vollständigkeit des Antrags sollte dem Leistungscontrolling als weitere qualitative Kenngröße beigelegt werden.
- 10.3** *Das BMBWK teilte mit, dass eine Fehlerkategorisierung erfolgt sei. Die Erfassung der Durchlaufzeit ab Vollständigkeit des Antrags werde ab dem Studienjahr 2004/2005 erfolgen; Maßnahmen zur Straffung der Verfahren würden geprüft.*

Zuerkennung von Stipendien

Kontrollkreisläufe

Approbation

- 11.1** Die Approbationsordnung der Studienbeihilfenbehörde sah für jede Antragserledigung durch einen Sachbearbeiter die Prüfung in sachlicher und rechnerischer Hinsicht durch einen weiteren Mitarbeiter (Approbanten) vor. Die Bestätigung der Richtigkeit der Erledigung war Voraussetzung für die Freigabe der Bescheiderstellung und/oder der Zahlungsanweisung. Damit war für alle Akte der Studienbeihilfenbehörde im Zusammenhang mit der Erledigung von Förderungsanträgen durchgängig ein Vier-Augen-Prinzip gewahrt.

Die früher gehandhabte ausschließliche Verwendung von Mitarbeitern als Sachbearbeiter oder als Approbant war zugunsten von Mischverwendungen aufgegeben worden. Bezogen auf Vollbeschäftigungsäquivalente waren 26 Personen mit Approbationstätigkeiten beschäftigt.

Der RH regte im Zuge seiner Überprüfung an, einen regelmäßigen Wechsel in der Zuordnung von Sachbearbeitern zu Approbanten sowie Unvereinbarkeitsbestimmungen vorzusehen. Die Studienbeihilfenbehörde griff diese Anregungen bereits während der Überprüfung im Zuge der Überarbeitung von Verfahrensanweisungen auf. Für die Beurteilung der Förderungsansprüche notwendige Einkommensdaten wurden automationsunterstützt von der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung übernommen.

- 11.2** Nach Ansicht des RH sollte hinterfragt werden, ob künftig die durchgängige Beibehaltung des Vier-Augen-Prinzips bei allen Antragsfällen erforderlich ist. Elektronisch verfügbare Daten tragen bereits gegenwärtig zu einer weitgehenden Minimierung potenzieller Fehlerquellen bei der Antragsbearbeitung bei; dieser Umstand wird sich in naher Zukunft (vor allem durch Melde- und Prüfungsdaten) noch verstärken.

Die zwingende Anwendung des Vier-Augen-Prinzips könnte unter den vorgenannten Voraussetzungen, einer entsprechenden Verstärkung der internen Revisionstätigkeit sowie der Einführung einer Plausibilitätskontrolle hinsichtlich der Richtigkeit der zugelieferten Daten auf jene Fälle eingegrenzt werden, in denen aus bestimmten Gründen (fehlerhafte Datenübermittlungen, Nichtverfügbarkeit von Datenträgern ua) auch künftig manuelle und damit fehleranfällige Eingaben von Sachbearbeitern erforderlich sein werden.

Kontrollkreisläufe

Mittelfristig dürfte bei einer Organisationsumstellung schrittweise nahezu die Hälfte der Arbeitsplätze für Approbanten bei der Studienbeihilfenbehörde disponibel sein.

- 11.3** *Das BMBWK teilte mit, dass ein teilweises Abgehen vom Vier-Augen-Prinzip in Abhängigkeit von der Entwicklung der Antragsabwicklung neu zu beurteilen sein werde. Die Entwicklung könne zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden.*

Interne Revision

- 12.1** Die Revisionstätigkeit der Studienbeihilfenbehörde wurde von der Abteilung Controlling wahrgenommen. Zur Zeit der Überprüfung durch den RH war ein Mitarbeiter mit Aufgaben der internen Revision betraut; dieser unterstand der Leiterin der Abteilung Controlling.
- 12.2** Der RH empfahl eine Trennung dieser Aufgaben und eine direkte Zuordnung der internen Revision zum obersten Leitungsorgan der Studienbeihilfenbehörde. Weiters wäre die interne Revision personell aufzustocken.
- 12.3** *Das BMBWK verwies auf die enge organisatorische Verknüpfung der Bereiche Revision, Controlling und Qualitätsmanagement sowie die Vorteile der gewählten Organisationsform. Eine personelle Aufstockung der internen Revision werde im Laufe des nächsten Studienjahres erfolgen.*

Sonstige Feststellungen

- 13** Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Organisation, das Personal, die Kosten, die Kostenrechnung, das Rechnungswesen, die Rechtmäßigkeit der Auftragsbearbeitung, die Rückforderungen von Leistungen und den Sachaufwand.

Das BMBWK sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.



Zuerkennung von Stipendien

Schluss- bemerkungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Das BMBWK sollte

(1) die in einschlägigen Berichten enthaltenen Daten in systematischer Weise zu einem umfassenden strategischen Controlling über die Wirksamkeit von Förderungsmaßnahmen weiterentwickeln; die Anwendung dieses Instruments sollte als gesetzlicher Auftrag normiert werden.

Die Studienbeihilfenbehörde sollte

(2) eine Reduktion des Anteils der Verwaltungskosten an den Transferleistungen auf unter 3,5 % anstreben;

(3) hinterfragen, ob mittelfristig die zwingende Anordnung des Vier-Augen-Prinzips im Approbationsverfahren erforderlich ist;

(4) die interne Revision direkt dem obersten Leitungsorgan zuordnen und auch personell verstärken.



Landeskrankenhaus–Universitätsklinikum Graz: Projekt LKH 2000

Kurzfassung

Die Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft mbH (KAGes) hat das Projekt LKH 2000 – trotz der Schwierigkeiten, die sich aus einer Baudurchführung bei laufendem Spitalsbetrieb ergeben – bisher ohne wesentliche Kostenüberschreitungen und termingerecht abgewickelt. Mängel bei der Planung und Bauabwicklung verursachten jedoch vermeidbare Kosten von insgesamt 1,22 Mill EUR bzw 3,9 % der überprüften Baukostensumme von 31,30 Mill EUR.

Zusätzlich verrechnete die KAGes dem Bund für den Neubau der Tiefgarage Leistungen von rd 1,53 Mill EUR, die nach dem zwischen der Republik Österreich und dem Land Steiermark sowie der KAGes abgeschlossenen Übereinkommen nicht vom Bund zu tragen waren.

Bei den Bauvorhaben Zu- und Umbau der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendheilkunde (Kinderklinik) sowie Neubau des Hörsaalzentrums beeinträchtigten die von der KAGes durchgeführten Angebotseröffnungen und -prüfungen für die Vergabe der Baumeisterarbeiten die Transparenz des Vergabeverfahrens und den Nachweis des ordnungsgemäßen Vergabeablaufs. Weiters wiesen die von den Planern erstellten, den Baumeisterleistungen zugrunde gelegten Leistungsverzeichnisse gravierende Massenungenauigkeiten und damit erhebliche Spekulationspotenziale auf.

Insgesamt zeigte der RH wegen der Mängel bei Planung und Bauabwicklung der einzelnen Bauvorhaben nachfolgend angeführtes Einsparungspotenzial auf. Die KAGes bemühte sich umgehend um Realisierung dieser Potenziale.

Bauvorhaben	Mängelarten	Einsparungs- potenzial	bereits erfolgte Rückforderungen der KAGes (Stand: Ende Juni 2004)
			in EUR
Zu- und Umbau der Kinderklinik sowie Neubau des Hörsaalzentrums	überhöhte Beauftragungen sowie Schwierigkeiten bei der Leistungsabgrenzung bei der teilweisen pauschalen Beauf- tragung der Baumeisterarbeiten	65 200	65 200
Zu- und Umbau der Kinder- klinik, der Universitätsklinik für Psychiatrie und der Hals-, Nasen-, Ohren- Universitätsklinik	Bezahlung von ungenügend geprüften zusätzlichen Leistungen	112 100	43 600
Neubau des Hörsaalzentrums sowie Zu- und Umbau der Universitätsklinik für Psychiatrie und der Hals-, Nasen-, Ohren- Universitätsklinik	ungenügend erstellte Abrechnungsunterlagen	14 700	9 000
Zu- und Umbau der Kinderklinik, der Universitätsklinik für Psychiatrie und der Hals-, Nasen-, Ohren-Universitäts- klinik sowie Neubau des Hörsaalzentrums und der Tiefgarage	verschiedene Abrechnungs- mängel	271 000	153 600
Neubau der Tiefgarage	zusätzliche Maßnahmen, weil die statischen Bedingungen zur Überbauung der Tiefgarage im Architektenwettbewerb nicht eingehalten wurden	724 000	-
Neubau des Hörsaalzentrums	Rechenfehler bei der Kontrolle der Honorarabrechnung des Architekten	31 400	31 400
gesamt		1 218 400	302 800

**Landeskrankenhaus–Universitätsklinikum Graz:
Projekt LKH 2000****Kenndaten zum Projekt LKH 2000 des Landeskrankenhauses–Universitätsklinikum Graz**

Vertragspartner	Republik Österreich Land Steiermark Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft mbH
Rechtsgrundlage	Übereinkommen vom 12. Juni 1995, abgeschlossen zwischen der Republik Österreich – vertreten durch den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst – und dem Land Steiermark sowie der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft mbH
Bauherr	Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft mbH (100 % Landeseigentum)
geplanter Projektzeitraum	1992 bis 2007
geplante Gesamtkosten¹⁾ (valorisiert)	686,90 Mill EUR ²⁾
Gesamtkosten (Ist-Stand)	Projektkosten per Dezember 2003: 0,418 Mrd EUR (3,68 % über dem Plan)
überprüfte Bauvorhaben	Zu- und Umbau der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendheilkunde Zu- und Umbau der Universitätsklinik für Psychiatrie Zu- und Umbau der Hals-, Nasen-, Ohren-Universitätsklinik Neubau des Hörsaalzentrums Neubau der Tiefgarage Stiftingtal

¹⁾ gemäß der ÖNORM B 1801-1²⁾ Die im Bericht genannten Beträge enthalten keine Umsatzsteuer.**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH überprüfte von November 2002 bis Mai 2003 die Gebarung der Steiermärkischen Krankenanstaltengesellschaft mbH (KAGes) hinsichtlich in den Jahren 1995 bis 2002 abgewickelter Bauvorhaben des Projekts LKH 2000. Die Bauvorhaben Zu- und Umbau der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendheilkunde, der Universitätsklinik für Psychiatrie und der Hals-, Nasen-, Ohren-Universitätsklinik, Neubau des Hörsaalzentrums sowie der Tiefgarage Stiftingtal wurden in den Bereichen Vergabe, Baudurchführung und Bauabrechnung der Baumeisterarbeiten überprüft.

Beim Bauvorhaben Neubau der Tiefgarage Stiftingtal wurden zusätzlich die Finanzierung und die Planung der Überbauung der Tiefgarage mit dem Zentrum für medizinische Grundlagenforschung überprüft.

Zu dem im Oktober 2003 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die KAGes im November 2003 sowie das BMBWK, das BMF und die Steiermärkische Landesregierung im Dezember 2003 Stellung.

Die im Folgenden mit den Punkten 3 und 4 jeweils an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung wiedergegebenen Argumente der überprüften Stelle sowie der Standpunkt des RH hiezu wurden bereits im Zuge der Gebarungsüberprüfung bzw der Schlussbesprechung umfassend erörtert. Der RH verzichtete daher auf eine Gegenäußerung zu den Stellungnahmen der KAGes, des BMBWK, des BMF und der Steiermärkischen Landesregierung.

Projektbeschreibung

Allgemeines

- 2 Im Juni 1995 schlossen die Republik Österreich und das Land Steiermark sowie die KAGes ein Übereinkommen betreffend die Finanzierung des Projekts LKH 2000 ab. Ziel dieses Projekts ist die Trennung der klinischen Funktionen von der reinen Krankenversorgung und die Reduzierung der Bettenanzahl beim bestehenden Krankenhauskomplex.

Bis 2007 sind dafür die Ausführung umfangreicher Sanierungsmaßnahmen sowie Zu-, Um- und Neubauten geplant. Die geplanten Gesamtkosten gemäß der ÖNORM B 1801-1 belaufen sich auf 686,90 Mill EUR. Die Finanzierung obliegt je zu 50 % dem Land Steiermark und der Republik Österreich.

Überprüfte Bauvorhaben

- 3.1 Zur Modernisierung der Universitätsklinik für Kinder- und Jugendheilkunde (Kinderklinik) wurde das zehngeschoßige Hauptgebäude generalsaniert und durch einen Ver- und Entsorgungsturm sowie einen sechsgeschoßigen gesonderten Zubau ergänzt.

Das Bauvorhaben Universitätsklinik für Psychiatrie umfasste die Sanierung der ehemaligen Lungenheilstätte, einen Zubau zur Abdeckung des darüber hinausgehenden Flächenbedarfs, die Errichtung einer Energie-Zentrale sowie eines Verbindungstunnels zwischen Alt- und Neubau.

Für die Modernisierung der Hals-, Nasen-, Ohren-Universitätsklinik wurde das fünfgeschoßige Hauptgebäude in zwei Abschnitten generalsaniert, um einen gesonderten Zubau ergänzt und mit dem Ver- und Entsorgungstunnel an das Logistiksystem des Landeskrankenhauses angeschlossen.

Der Neubau des großteils unterirdisch errichteten Hörsaalzentrums umfasste einen Hörsaal und drei Seminarräume.



Die außerhalb des Krankenhausbereiches gelegene Tiefgarage mit 1 635 Stellplätzen für Mitarbeiter und Besucher wurde – zur Verbesserung der Umwelt- und Lärmbelastung im Krankenhausbereich – auf einem ehemaligen Parkplatz des Landeskrankenhauses neu errichtet.

- 3.2 Diese überprüften Bauvorhaben wurden – trotz der Schwierigkeiten, die sich aus einer Baudurchführung bei laufendem Spitalsbetrieb ergaben – bisher ohne wesentliche Kostenüberschreitungen und termingerecht abgewickelt.

Projektorganisation

- 4 Als Bauherr trat die KAGes auf, die auch die Projektleitung – bestehend aus dem Projektmanagement, der Projektkoordinierung und der Kostenkontrolle – ausübte. Die Aufgaben der Generalplanung wurden in der Regel vom Bauherrn an Zivilingenieurbüros, die Bestbieter von EU-weiten Ausschreibungen waren, vergeben. Die Leistungen der örtlichen Bauaufsicht waren zumeist ein Teil der Generalplaneraufträge.

Die örtlichen Bauaufsichten gliederten sich in die Fachbereiche Hochbau, Elektro-, Medizin- und Haustechnik. Für die Bauvorhaben Tiefgarage und Hörsaalzentrum vergab die KAGes die örtliche Bauaufsicht gesondert. Für einige Teilbereiche beauftragte sie zusätzliche Sonderfachleute.

Eine begleitende Kontrolle im Sinne der von der Bundesingenieurkammer veröffentlichten Gebührenordnung für die begleitende Kontrolle war bei den überprüften Vorhaben vom Bund und Land nicht eingerichtet. Der Steiermärkische Landesrechnungshof nahm eine Projektkontrolle und eine Projektabwicklungskontrolle vor.

Die Ausschreibungen der Bauleistungen erfolgten durch die KAGes auf Basis der von den Planern erstellten Leistungsverzeichnisse. Die Angebotsprüfungen und Ermittlungen der Bestbieter nahmen die Planer vor. Die Beauftragungen der Unternehmungen erfolgten durch den Bauherrn.

**Vergabe der
örtlichen
Bauaufsichten**

- 5.1** Die KAGes beauftragte, wie erwähnt, die Leistungen der örtlichen Bauaufsichten zumeist im Rahmen der Generalplaneraufträge.
- 5.2** Der Bauherr sollte die örtliche Bauaufsicht als ein Kontrollorgan beauftragen, das wirtschaftlich und organisatorisch unabhängig vom Generalplaner ist, um dem Vier-Augen-Prinzip zu entsprechen.
- 5.3** *Laut Stellungnahme der KAGes würden künftig die Leistungen der örtlichen Bauaufsichten getrennt von den Generalplaneraufgaben vergeben.*

**Führung eines
Baubuches**

- 6.1** Die KAGes vereinbarte vertraglich die Führung eines Baubuches durch sie bzw die örtlichen Bauaufsichten. Im Baubuch waren alle Vorkommnisse am Erfüllungsort, welche die Ausführung der Leistung wesentlich beeinflussen, sowie Feststellungen, die zu einem späteren Zeitpunkt nicht oder nicht mehr zielführend festgestellt werden können, festzuhalten. Entgegen dieser Vereinbarung wurde jedoch aus organisatorischen Gründen auf das Baubuch verzichtet und dieses durch das Bauprotokoll der wöchentlichen örtlichen Baubesprechung ersetzt.
- 6.2** Beim Baubuch handelt es sich um ein wesentliches Dokument des Bauablaufs, das für die Dokumentation und Abrechnung des Bauvorhabens von Bedeutung ist. Das Ersetzen des Baubuches durch das Bauprotokoll erwies sich als nicht vorteilhaft, weil wichtige Aufzeichnungen über den Bauablauf – insbesondere das Festhalten von Ausführungs- und Abrechnungsvereinbarungen – fehlten und auch nicht mehr lückenlos nachvollzogen werden konnten.

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

- 6.3** *Laut Stellungnahme der KAGes würden seit Jahresbeginn 2004 für die Baumeisterarbeiten aller Projekte Baubücher geführt.*

**Qualität der
Leistungs-
verzeichnisse**

- 7.1** Die von den Planern erstellten Leistungsverzeichnisse bildeten die Grundlage für die Ausschreibungen der Bauleistungen. Der RH stellte die auf diesen Leistungsverzeichnissen beruhenden Ausschreibungsergebnisse der Baumeisterleistungen den von den örtlichen Bauaufsichten geprüften Teil- bzw Schlussrechnungen gegenüber.

- 7.2** Die Gegenüberstellung zeigte auf, dass die den Beauftragungen zugrunde gelegenen Leistungsverzeichnisse ein erhebliches Spekulationspotenzial aufwiesen. Das Ziel der Ausschreibungen, die für den Auftraggeber technisch und wirtschaftlich besten Angebote zu ermitteln, wurde mit diesen Leistungsverzeichnissen aufgrund der gravierenden Massenungenauigkeiten nur eingeschränkt erreicht.

Die Analysen der Rechnungen durch den RH ergaben

(1) während der Bauausführung aufgetretene Massenmehrungen zwischen 7 % und 70 % sowie Massenminderungen zwischen 11 % und 40 % der Auftragssummen;

(2) Anteile an ausgeschriebenen, aber im Zuge der Bauausführungen nicht ausgeführten Positionen, die sich zwischen 7 % und 26 % in Relation zur Auftragssumme bewegten; dadurch traten erhebliche Massenreserven auf, die durch die Massenmehrungen größtenteils wieder aufgebraucht wurden.

Der RH empfahl der KAGes, vermehrt darauf zu achten, dass den Ausschreibungen mengenrichtige und im Detail ausgereifte Leistungsverzeichnisse zugrunde gelegt werden.

- 7.3** *Laut Mitteilung der KAGes sei ein Mitarbeiter angestellt worden, dem unter anderem die Kontrolle der Leistungsverzeichnisse obliegt. Zusätzlich habe sie nunmehr externe Prüfer mit der Überprüfung umfangreicher Ausschreibungen auf ihre Vertragssicherheit und Vollständigkeit beauftragt.*

Vergabeverfahren

- 8.1** In einigen Fällen führte die KAGes die Angebotseröffnung und -prüfung für die Vergabe der Baumeisterleistungen nicht ordnungsgemäß durch. So kennzeichnete sie beim Zu- und Umbau der Kinderklinik die Angebote bei der Angebotseröffnung nur unvollständig und bezeichnete in der zugehörigen Niederschrift fehlende Angebotsbestandteile nicht eindeutig; weiters hielt sie bei der Angebotsprüfung eine fehlende finanzielle Zuverlässigkeit eines Bieters, einen nicht plausiblen Gesamtpreis sowie einen unbehebbarer Angebotsmangel nicht schriftlich fest.

Beim Bauvorhaben Hörsaalzentrum nahm die KAGes das nicht verschlossene Angebot eines Bieters an, unterließ es, die Niederschrift zur Angebotseröffnung von der Kommission unterzeichnen zu lassen und lochte die eingelangten Angebote nicht.

- 8.2** Die Vorgangsweise der KAGes beeinträchtigte die Transparenz des Vergabeverfahrens und den Nachweis des ordnungsgemäßen Vergabeprozesses.
- 8.3** *Laut Mitteilung der KAGes habe sie mittlerweile eine umfassende Prozessmodellierung vorgenommen und ihre Verfahrensabläufe bei der Vergabe vollständig neu strukturiert.*

Teilpauschalierungen von Baumeisteraufträgen

- 9.1** Beim Bauvorhaben Hörsaalzentrum entschied sich die KAGes aufgrund der Angebotsprüfung und des Vergabevorschlags der örtlichen Bauaufsicht für ein Alternativangebot eines Bieters. Dieses beinhaltete eine Teilpauschale einiger ausgeschriebener Leistungsgruppen. Zusätzlich zur Teilpauschale bezahlte die KAGes 30 400 EUR für das Liefern und Versetzen von Fertigteil-Stiegen und die Herstellung einer Stützmauer im Freigelände.

Bei den Rohbauarbeiten des Zubaus der Kinderklinik beauftragte die KAGes rund die Hälfte der Leistungspositionen der Baumeisterarbeiten als Pauschale mit den im Leistungsverzeichnis genannten Vordersätzen*. Diese waren zwar genau berechnet, wurden für die Ausschreibung jedoch um rd 1 bis 2 % aufgerundet, was zu Mehrkosten von rd 34 800 EUR führte.

* Jene Menge einer Leistungsverzeichnis-Position, die vom Ausschreiber als wahrscheinlich zu erbringende Positionsleistung vorgegeben ist.

- 9.2** Die Vergabe von Bauleistungen als Pauschale war wegen der Schwierigkeiten bei der hinreichend genauen Festlegung der Art, des Umfangs und der Güte einer Leistung sowie der Leistungsabgrenzung kritisch zu bewerten. Der RH empfahl der KAGes beim Bauvorhaben Kinderklinik die Rückforderung des genannten Betrags.

Beim Bauvorhaben Hörsaalzentrum verwies der RH darauf, dass die Fertigteil-Stiegen und die Stützmauer – als Fluchtweg wie auch zur Gebäudeerschließung – zur fachgerechten Herstellung des Gebäudes notwendig und vertragsgemäß ein Bestandteil der Teilpauschale waren.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der KAGes werde sie nochmals prüfen, ob die Fertigteil-Stiegen und die Stützmauer im Pauschalauftrag zum Hörsaalzentrum enthalten waren. Für das Bauvorhaben Kinderklinik habe sie bereits im Mai 2003 vom Generalplaner die Rückzahlung von rd 34 800 EUR gefordert.*

Landeskrankenhaus–Universitätsklinikum Graz:
Projekt LKH 2000Nachtrags-
forderungen

10.1 Die KAGes bezahlte bei den Baumeisterleistungen insgesamt 2,79 Mill EUR für Arbeiten, die zusätzlich zu den in den Ausschreibungen festgehaltenen Leistungen erforderlich wurden. Die Überprüfung von Mehrkostenforderungen dem Grund und der Höhe nach oblag grundsätzlich den örtlichen Bauaufsichten.

10.2 Obwohl die zur Beurteilung der Angemessenheit einer Forderung zugehörigen Unterlagen unvollständig oder nicht vorhanden waren, beauftragte und bezahlte die KAGes zusätzliche Leistungen. Sie verabsäumte es, von den von ihr beauftragten örtlichen Bauaufsichten ordnungsgemäße Nachtragsprüfungen zu verlangen. Im Besonderen betrafen die Mängel bei den Nachtragsforderungen:

(1) zusätzliche Leistungen bei der Sanierung der Kinderklinik des 2. bis 7. Obergeschoßes. Diese wurden um insgesamt 14 100 EUR höher beauftragt als gleichartige Leistungen, die zur selben Zeit von der selben Bauunternehmung bei der Sanierung des 1. und 2. Untergeschoßes durchgeführt wurden;

(2) beim Bauvorhaben Universitätsklinik für Psychiatrie das teilweise Fehlen der schriftlichen Erläuterungen und Begründungen für die Notwendigkeit der zusätzlichen Leistungen, wodurch es zur Bezahlung von Erschwernissen und Aufzahlungen kam, die bereits mit anderen Positionen abgegolten waren. Andere Leistungen wurden bezahlt, obwohl deren Anspruch bereits gänzlich abgelehnt oder deren Umfang gekürzt wurde. Insgesamt bezahlte die KAGes bei diesem Objekt rd 72 400 EUR an nicht gerechtfertigten zusätzlichen Forderungen;

(3) bei der Generalsanierung der Hals-, Nasen-, Ohren-Universitätsklinik eine nicht normgemäße Bezeichnung einer ausgeschriebenen Position, was zu einer Nachtragsforderung für einen angeblichen Mehraufwand von rd 25 600 EUR führte, obwohl dieser vertragsgemäß einzukalkulieren war.

Der RH empfahl der KAGes, künftig eine vertragskonforme und lückenlose Prüfung der Nachtragsforderungen auf deren Berechtigung dem Grunde und der Höhe nach sicherzustellen.

10.3 *Laut Stellungnahme der KAGes habe sie bei der Sanierung der Kinderklinik das aufgezeigte Einsparungspotenzial vom Generalplaner bereits zurückgefordert. Da sich dieser jedoch weigere, die Forderung anzuerkennen, habe sie eine Klage in Aussicht gestellt.*

Beim Bauvorhaben Universitätsklinik für Psychiatrie beauftragte die KAGes aufgrund der Feststellungen des RH während der Gebarungsüberprüfung eine umfassende Prüfung der gesamten Schlussrechnung der Baumeisterarbeiten. Aufgrund des Ergebnisses dieser Prüfung kürzte die KAGes die Nachtragsforderungen der Bauunternehmung um rd 29 500 EUR.

Abrechnungs- unterlagen

11.1 Abrechnungsunterlagen sollen nachvollziehbar gewährleisten, dass alle abgerechneten Leistungen ihrem Ausmaß nach dem beauftragten und ausgeführten Bauwerk entsprechen und mit den beauftragten Einheitspreisen verrechnet wurden. Bereits ausgeführte Bauleistungen sind nachträglich nicht mehr bzw nur äußerst schwer zugänglich und nachprüfbar.

11.2 Die Abrechnungsunterlagen über die ausgeführten Baumeisterleistungen entsprachen nicht immer den in den ÖNORMEN festgelegten Standards. Im Besonderen betrafen die Abweichungen

(1) beim Zubau der Kinderklinik die Mengen* der Schlussrechnung, die nicht mit den Abrechnungsgrundlagen übereinstimmten bzw gänzlich fehlten;

* In der Vergabephase ident mit dem Vordersatz, in der Abrechnungsphase die Anzahl der Positionseinheiten, die geleistet wurde und in die Abrechnung aufgenommen wird.

(2) beim Bauvorhaben Hörsaalzentrum bezahlte Regieleistungen zur Baufeldfreimachung von rd 5 700 EUR, obwohl bis auf das Angebot und die Rechnung der Bauunternehmung keine einzige Aufzeichnung über die Durchführung dieser Arbeiten vorlag;

(3) beim Bauvorhaben Universitätsklinik für Psychiatrie Aufzeichnungen über die Regieleistungen, die Sammelbelegen entsprachen, auf denen die Leistungen oft bis über mehrere Monate gesammelt und ohne Angabe des Datums der Leistungserstellung festgehalten wurden;

(4) bei der Sanierung der Hals-, Nasen-, Ohren-Universitätsklinik Feldaufmaßblätter, die nachträglich ohne Abstimmung mit der Bauunternehmung von der örtlichen Bauaufsicht korrigiert wurden. Die Bauunternehmung beanspruchte diese Korrekturen, worauf die KAGes den strittigen Betrag zur Gänze bezahlte. Ausbezahlt wurde auch eine von der Bauunternehmung beanstandete Korrektur eines Feldaufmaßblattes im Ausmaß von 4 000 EUR, das nach den Feststellungen des RH jedoch keinerlei Korrektur aufwies.

Der RH empfahl der KAGES, dafür zu sorgen, dass die örtlichen Bauaufsichten die erforderliche Qualität der Abrechnungsunterlagen gewährleisten; damit werden die erforderliche Transparenz und die Plausibilität der Nachweise für die Anerkennung der Leistungen sichergestellt.

- 11.3** Die KAGES unterrichtete alle örtlichen Bauaufsichten mündlich und schriftlich über die formalen Erfordernisse der Abrechnungsunterlagen und forderte deren strikte Einhaltung.

Aufgrund der Feststellungen des RH während der Gebarungsüberprüfung kontrollierte die KAGES beim Bauvorhaben Universitätsklinik für Psychiatrie die Regieberichte und stellte einen Fehlbetrag von 5 000 EUR fest. Dieser wurde bereits von der Bauunternehmung zurückgefordert und auch anerkannt. Die von der Bauunternehmung beanstandete Korrektur im Ausmaß von 4 000 EUR bei der Sanierung der Hals-, Nasen-, Ohren-Universitätsklinik wurde ebenfalls zurückgefordert.

Prüfung der Schlussrechnungen

- 12.1** Die KAGES bezahlte aufgrund der Prüfungen der örtlichen Bauaufsichten

(1) beim Bauvorhaben Kinderklinik für die drei größten Baumeisteraufträge – Rohbau und Ausbau des Zubaus sowie Sanierung des bestehenden Gebäudes – 7,90 Mill EUR,

(2) beim Neubau des Hörsaalzentrums für die Gewerke Baumeister und Spezialgründungen 2,61 Mill EUR,

(3) für die Baumeisterarbeiten beim Bauvorhaben Hals-, Nasen-, Ohren-Universitätsklinik insgesamt 3,24 Mill EUR und

(4) für die Baumeisterarbeiten des Neubaus der Tiefgarage insgesamt 14,19 Mill EUR.

Beim Bauvorhaben Universitätsklinik für Psychiatrie forderte die Bauunternehmung 3,36 Mill EUR für vollbrachte Leistungen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH kontrollierte die örtliche Bauaufsicht diese Forderung.

Prüfung der Schlussrechnungen

12.2 Der RH führte bei charakteristischen Bauelementen, wie Baustelleneinrichtung, Baugrubensicherung und -aushub, Aufzug- und Lichtschächten, überhohen Wänden und Brüstungswänden eine Abrechnungskontrolle durch. Er stellte dabei folgende Abrechnungsmängel der örtlichen Bauaufsichten fest:

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

(2) die Abrechnung von Leistungen mit dafür vertraglich nicht vorgesehenen Leistungspositionen;

(3) die Abrechnung von Leistungen, die nicht ausgeführt wurden;

(4) die Abrechnung von Leistungen mit unrichtigen Aufmaßen;

(5) die Vornahme von Vertragsänderungen durch die örtlichen Bauaufsichten teilweise ohne Kenntnis, Rücksprache bzw Einverständnis des Bauherrn;

(6) das Nichterkennen von Doppelverrechnungen;

(7) das Anerkennen von Leistungen ohne Dokumentation der Lage, des Aufmaßes und Datums der Ausführung;

(8) das Anerkennen von Leistungen, die zur Behebung von Mängeln, die bei der vertraglich vereinbarten Leistungserfüllung auftraten, erforderlich waren.

Die vom RH durchgeführte Abrechnungskontrolle ergab eine Überzahlung der Schlussrechnungen von insgesamt 271 000 EUR, die bei einer ordnungsgemäßen Rechnungsprüfung vermeidbar gewesen wäre.

12.3 *Laut Stellungnahme der KAGes habe sie bisher bereits rd 153 600 EUR von den örtlichen Bauaufsichten bzw Bauunternehmungen bei den Schlussrechnungen in Abzug gebracht bzw zurückgefordert.*

EinzelfeststellungenBauvorhaben Neubau
Tiefgarage

Planung der Überbauung

- 13.1** Das Zentrum für medizinische Grundlagenforschung sollte teilweise auf der in Bau befindlichen Tiefgarage Stiftingtal errichtet werden. Um die statischen Erfordernisse für diesen Gebäudeverbund zu gewährleisten, fügte die KAGes den Ausschreibungsunterlagen für den EU-weit durchgeführten Architektenwettbewerb für dieses Zentrum den Bebauungsplan und einen Auszug aus dem statischen Gutachten der Tiefgarage hinzu.

Die Architekten überschritten im Wettbewerb indessen die vorgegebenen Baugrenzlinien; dies hätte zu Verformungen der obersten Decke der Tiefgarage und damit zu Schäden beim Zentrum für medizinische Grundlagenforschung führen können. Die KAGes stoppte den Bau der bereits in Ausführung befindlichen obersten Decke der Tiefgarage, um geeignete Baumaßnahmen zur Verhinderung dieser möglichen Verformungen zu setzen; den Architektenwettbewerb hob sie nicht auf.

Für diese zusätzlich erforderlichen Maßnahmen entstanden Kosten von insgesamt 0,72 Mill EUR, wovon rd 0,22 Mill EUR auf die Baueinstellung und die daraus resultierenden Forcierungsmaßnahmen entfielen.

- 13.2** Da die statischen Ausschreibungsbedingungen im Architektenwettbewerb nicht eingehalten wurden, hätte die KAGes den Wettbewerb zur Vermeidung von Mehrkosten aufheben und neu veranstalten müssen.

- 13.3** *Laut Mitteilung der KAGes habe sie sich zur Beibehaltung des laufenden Wettbewerbs entschieden, weil eine neuerliche Ausschreibung nicht zwangsläufig zu einem verbesserten Ergebnis geführt hätte. Weiters wären zusätzlich Kosten infolge der Terminverzögerung angefallen.*

- 13.4** Wenn die KAGes bei einem derart sensiblen Gebäudeverbund die Einhaltung ihrer Vorgaben im Architektenwettbewerb nicht erwarten konnte, hätte sie schon im Zuge der Planung die Statik der Tiefgarage so konzipieren müssen, dass deren Decke eine möglichst große Flexibilität für die Bebauung aufweist. Dadurch wären jedenfalls Kosten von rd 0,22 Mill EUR für die Baueinstellung und die folgenden Forcierungsmaßnahmen vermeidbar gewesen.

Einzelfeststellungen

Finanzierung

- 14.1** Die KAGes verrechnete dem Bund für den Neubau der Tiefgarage 7,92 Mill EUR. Diese unter dem Titel statisch konstruktiver Rohbau* errechneten Kosten setzten sich aus je 50 % der Baumeisterarbeiten, der Arbeiten für die Dachbeläge, weiterer Arbeiten, wie Leistungen für die Medienanschließung und die Portierloge, sowie der zugehörigen Nebenkosten zusammen.

* jene Bauteile des Rohbaus, die die Stabilität des Bauwerks unter bestimmter Belastung gewähren

- 14.2** Die dem Bund verrechneten Kosten fanden im Übereinkommen vom Juni 1995 keine Deckung. So ist gemäß der Präambel des Übereinkommens lediglich der konstruktive Rohbau einschließlich der zugehörigen Nebenkosten Bestandteil der Finanzierungsvereinbarung. Zusätzlich schränkt der Mittelbedarfsplan zum Übereinkommen den Finanzierungsgegenstand noch weiter auf den rein statisch konstruktiven Rohbau ein.

Der RH empfahl der KAGes, rd 1,53 Mill EUR für die nicht zum Rohbau gehörigen Leistungen (zB Arbeiten für die Dachbeläge) und für jene Leistungen, die nicht dem statisch konstruktiven Anteil des Rohbaus zuzurechnen sind (zB die nicht tragenden Bauteile), an den Bund rückzuerstatten.

- 14.3** Die KAGes teilte mit, dass nach ihrer Auslegung des Übereinkommens die Kosten eines funktionstüchtigen Rohbaus, das sind die Gesamtkosten der Herstellung abzüglich der Kosten für die Ausbaumaßnahmen und der anteiligen Nebenkosten, dem Bund aliquot in Rechnung zu stellen seien. 0,46 Mill EUR für Leistungen, die dem Ausbau zuzurechnen sind, wären dem Bund daher bereits refundiert worden. Für eine weitere Reduzierung sei eine Lösung unter der Beteiligung aller Vertragspartner erforderlich.

Laut Mitteilung des BMBWK sei an die KAGes ein Ersuchen um Bestätigung des vom RH festgestellten Guthabens von 1,53 Mill EUR gerichtet worden.

Laut Stellungnahme des BMF werde in Abstimmung mit dem BMBWK bei der nächsten Zahlung an die KAGes der Betrag von 1,53 Mill EUR in Abzug gebracht werden.

- 14.4** Der RH erwiderte der KAGes, dass ihre Auslegung eine Änderung des Übereinkommens darstellen würde, die vertragsmäßig hätte schriftlich erfolgen müssen.

**Landeskrankenhaus–Universitätsklinikum Graz:
Projekt LKH 2000****Sonstige
Feststellungen****15 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen**

(1) beim Neubau des Hörsaalzentrums einen Rechenfehler von rd 31 400 EUR bei der von der KAGes durchgeführten Kontrolle der Honorarabrechnung des Architekten. Der Betrag wurde bereits teilweise zurückgezahlt und teilweise durch eine Bankgarantie sichergestellt;

(2) bei den Rohbauarbeiten des Zubaus zur Kinderklinik die lange Bearbeitungsdauer der Grundlagen des Wechsels des Auftragnehmers;

(3) das System zur Kostensteuerung der KAGes.

**Verbesserung der
Bauabwicklung**

16.1 Die Bauabwicklung der KAGes war vor allem in den Bereichen Qualität der Leistungsverzeichnisse, Behandlung von Nachtragsforderungen und Kontrolle der Rechnungsprüfung durch die örtlichen Bauaufsichten mangelhaft.

16.2 Der RH empfahl der KAGes, in Zukunft mit eigenen Fachkräften einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess für die Bereiche Prüfung der Leistungsverzeichnisse, Errichtungsphase sowie inhaltliche Kontrolle der Prüfung der Abschlags- und Schlussrechnungen einzurichten. Weiters sollten Entscheidungen in der Konzeptphase frühzeitig abgestimmt und gewonnene Erkenntnisse aus bereits abgewickelten Projekten systematisch verwendet werden; damit sollten sich alle Vorgänge in den Bauphasen kontinuierlich verbessern.

16.3 Laut Stellungnahme der KAGes sei für wesentliche Teilprozesse bereits ein derartiger kontinuierlicher Verbesserungsprozess eingerichtet worden.

**Schluss-
bemerkungen****17 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an die KAGes hervor:**

(1) Der Bauherr sollte die örtliche Bauaufsicht als ein Kontrollorgan beauftragen, das wirtschaftlich und organisatorisch unabhängig vom Generalplaner ist, um dem Vier-Augen-Prinzip zu entsprechen.

(2) In Hinkunft wäre vermehrt darauf zu achten, dass den Ausschreibungen mengenrichtige und im Detail ausgereifte Leistungsverzeichnisse zugrunde gelegt werden.

(3) Die vertragskonforme und lückenlose Prüfung der Nachtragsforderungen ausführender Unternehmungen auf deren Berechtigung dem Grunde und der Höhe nach wäre sicherzustellen.

(4) Die KAGes sollte bei der Bauabwicklung einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess für die Bereiche Prüfung der Leistungsverzeichnisse, Errichtungsphase sowie inhaltliche Kontrolle der Prüfung der Abschlags- und Schlussrechnungen einrichten.

(5) Beim Bauvorhaben Neubau der Tiefgarage wären rd 1,53 Mill EUR für die nicht zum Rohbau gehörigen Leistungen und für jene Leistungen, die nicht dem statisch konstruktiven Anteil des Rohbaus zuzurechnen sind, an den Bund rückzuerstatten.

Gerichtliche Medizin

Kurzfassung

Das Institut für Gerichtliche Medizin der Medizinischen Universität Wien (Institut) war neben seinen universitären Aufgaben vor allem mit der Erstellung von Gutachten im Auftrag von Gerichten und Sicherheitsbehörden befasst. Die Verrechnung von Leistungen im Zusammenhang mit dieser Sachverständigentätigkeit war in hohem Maße reformbedürftig.

Die im Institut beschäftigten Angehörigen des wissenschaftlichen Personals waren in hohem Maße mit der Erstellung von Sachverständigengutachten für Gerichte und Sicherheitsbehörden befasst. Während der Institutsvorstand die Sachverständigentätigkeit mit rd 40 % bezifferte, schätzte der RH den Anteil deutlich höher.

Anfang der 90er Jahre hatte das damalige Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung gemeinsam mit dem Bundesministerium für Justiz zwei Lösungsvarianten für die Beauftragung von Sachverständigen erstellt; sie wurden jedoch nicht weiterverfolgt.

Für die Sachverständigentätigkeit erhielten die wissenschaftlichen Mitarbeiter neben ihren monatlichen Bezügen als Universitätslehrer auch Gebühren nach dem Gebührenanspruchsgesetz 1975. Sie machten ihren Anspruch unabhängig davon, ob sie namentlich vom jeweiligen Gericht bzw der jeweiligen Sicherheitsbehörde oder – im Rahmen ihres Dienstverhältnisses – vom Institutsvorstand beauftragt wurden, geltend.

Die Sachverständigengebühren wurden über eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts, deren Gesellschafter der Institutsvorstand sowie zwei weitere Institutsmitarbeiter waren, verrechnet. Die Einnahmen der Gesellschaft wurden zum Teil für Zahlungen an die Mitarbeiter zusätzlich zu ihren monatlichen Bezügen verwendet. Das Ausmaß der Zuzahlung an zu Sachverständigen bestellte Mitarbeiter überstieg häufig den jeweiligen Monatsbezug aus ihrem Dienstverhältnis.

Kurzfassung

Für die in der Dienstzeit erfolgte Sachverständigentätigkeit wären der Universität die Kosten für das in Anspruch genommene Personal sowie der eingesetzten Sachmittel in voller Höhe zu ersetzen gewesen. Indessen wurde an die Universität lediglich ein Kostenersatz von 15 % der Einnahmen aus der Sachverständigentätigkeit entrichtet. Eine Prüfung der Angemessenheit dieser Vergütung unterblieb.

Die Sachverständigentätigkeit sollte nach Ansicht des RH eine Pflichtaufgabe der Medizinischen Universitäten sein; dadurch würde sich auch eine gesonderte Vergütung an die Sachverständigen erübrigen.

Zwei Bedienstete verrechneten histologische Untersuchungen, obwohl diese Untersuchungen weder im so genannten Histologiebuch vermerkt waren noch die zugehörigen Untersuchungsmaterialien archiviert wurden.

Das Ausmaß der Forschungstätigkeit einzelner Mitarbeiter des wissenschaftlichen Personals war gering.

Das Allgemeine Krankenhaus der Stadt Wien-Universitätskliniken (AKH Wien) stellte dem Institut Personal- und Sachleistungen für sanitätspolizeiliche Aufgaben zur Verfügung; eine schriftliche Vereinbarung darüber bestand nicht.

Die am Institut tätigen Prosekturgehilfen des AKH Wien erhielten für eine bestimmte Dienstleistung eine Entschädigung sowohl von der Stadt Wien als auch von der Gesellschaft bürgerlichen Rechts und somit zweimal.

Kenndaten des Institutes für Gerichtliche Medizin der Medizinischen Universität Wien		
Gebärungsentwicklung	2002	2003
	in EUR	
Personalausgaben ¹⁾	1 407 345	1 383 432
Kostenersatz der Gesellschaft bürgerlichen Rechts an die Universität Wien	151 181	146 051
Einnahmen im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit ²⁾	247 777	246 412
Ausgaben im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit ²⁾	217 032	407 544
Mitarbeiter jeweils zum 1. Juli	Anzahl	
Bundesbedienstete	30	27
Bedienstete der Stadt Wien	12	12
Beschäftigte der Gesellschaft bürgerlichen Rechts	11	8
im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit aufgenommene Beschäftigte	1	4
Leistungen		
gerichtliche Obduktionen samt Gutachten	591	721
sanitätspolizeiliche Obduktionen	1 493	1 451
Beschau von Leichen	718	633
medizinische Expertisen	878	705
chemisch-analytische Expertisen	1 410	1 583
spurenkundliche Expertisen	365	260
histologische Befundungen	751	785
abgehaltene Rigorosen aus Gerichtlicher Medizin ³⁾	933	1 156
¹⁾ Kapitel 14 Bundesvoranschlag		
²⁾ Teilrechtsfähigkeit des Institutes bis Ende 2003		
³⁾ je Studienjahr		

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von April bis August 2003 Teilgebiete der Gebärung der Medizinischen Fakultät der Universität Wien (ab 2004 Medizinische Universität Wien) mit dem Schwerpunkt Institut für Gerichtliche Medizin (Institut). Dazu holte er auch Auskünfte von den Instituten für Gerichtliche Medizin der Medizinischen Universitäten Graz und Innsbruck sowie von der Universität Salzburg ein.

Zu den im November 2003 dem BMBWK, dem BMI, dem BMJ, der Universität Wien, der Medizinischen Universität Wien, der Stadt Wien und dem Institut für Gerichtliche Medizin Graz zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die überprüften Stellen im Jänner und Februar 2004 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2004.

Im Mai 2004 übermittelten das BMBWK und das BMJ sowie im Juni 2004 die Medizinische Universität Wien weitere Stellungnahmen.

Sachverständigentätigkeit

Allgemeines

2.1 Das Institut beschäftigte sich neben universitären Aufgaben (Lehre und Forschung) vor allem mit der Erstellung von Gutachten im Auftrag von Gerichten und Sicherheitsbehörden. Weitere Aufgaben betrafen die Durchführung sanitätspolizeilicher Obduktionen* sowie die Beschau von Leichen.

* Sanitätspolizeiliche Obduktionen dienen der Feststellung von Todesursachen. Bei Verdacht auf Fremdverschulden (strafbare Handlung) werden im Auftrag eines Gerichtes gerichtliche Obduktionen durchgeführt.

Am Institut tätige wissenschaftliche Mitarbeiter waren überwiegend allgemein beeidete und gerichtlich zertifizierte Sachverständige. Für diese Tätigkeit erhielten sie neben dem vollen Bezug als Universitätslehrer Gebühren nach dem Gebührenanspruchsgesetz 1975.

Die Sachverständigentätigkeit für Gerichte und Behörden betraf zu 95 % strafrechtliche und zu 5 % zivilrechtliche Angelegenheiten. Vom Institutsvorstand wurde der Anteil der Sachverständigentätigkeit mit rd 40 % der gesamten Tätigkeit angegeben. Der RH schätzte den Anteil der Sachverständigentätigkeit einzelner Mitarbeiter auf bis zu 80 %.

Für die Ausführung gerichtlicher Aufträge – insbesondere Obduktionen – war jeweils ein Sachverständiger eine Woche durchgehend zur Dienstleistung einschließlich nächtlicher Rufbereitschaft eingeteilt. Der Zeitraum zwischen diesen so genannten Gerichtswochen betrug bei sieben verfügbaren Sachverständigen vier bis sechs Wochen; er stand ihnen zB für universitäre Aufgaben (Lehre und Forschung), Erstellen von Gutachten, Wahrnehmung von Gerichtsterminen und für sanitätspolizeiliche Obduktionen (jährlich rd 1 500) zur Verfügung.

Im Jahr 2002 entfielen von 591 gerichtlichen Obduktionen durchschnittlich rd 84 auf einen Sachverständigen. Bei den rd 880 medizinischen Expertisen (Verletzungs-, Haftfähigkeits- und Arbeitsfähigkeitsgutachten usw) entfielen durchschnittlich rd 126 Gutachten auf einen Sachverständigen. Überwiegend waren dies allerdings relativ einfache Routinegutachten mit geringem Zeitaufwand. Die sanitätspolizeilichen Obduktionen wurden hauptsächlich von zwei Mitarbeitern durchgeführt.

- 2.2** Ohne die vielfältigen Leistungen des Institutes zu verkennen, vertrat der RH die Ansicht, dass die Aufgaben am Institut mit einer geringeren Anzahl wissenschaftlicher Mitarbeiter zu bewältigen wären. Er regte an, die gerichtsmedizinischen Sachverständigen verstärkt für die sanitätspolizeilichen Obduktionen einzusetzen.

Der RH empfahl weiters, vor Nachbesetzungen Personalbedarfsermittlungen durchzuführen.

Aufträge an das Institut

- 3.1 (1)** Die Aufträge der Gerichte zur Durchführung von Obduktionen und Erstellung von Gutachten waren zum Großteil direkt an das Institut gerichtet; teilweise ergingen sie auch namentlich an die dort beschäftigten Gerichtsmediziner oder Gerichtschemiker.

Die Anspruchsgrundlage für Gebühren aus gerichtsmedizinischer Sachverständigentätigkeit stellte das Gebührenanspruchsgesetz 1975, BGBl Nr 316, dar. Nach diesem Gesetz besteht kein Unterschied, ob ein Sachverständiger seine Tätigkeit freiberuflich oder im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses während der Dienstzeit ausübt.

Die Sachverständigen des Institutes machten ihren Anspruch auf Sachverständigengebühren unabhängig davon, ob sie vom jeweiligen Gericht persönlich oder vom Institutsvorstand mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt wurden, geltend. Weiters beanspruchten sie Entschädigungen bzw Gebühren für Zeitversäumnis, Mühewaltung, Teilnahme an einer Verhandlung und Aktenstudium.

Die Überweisung der Sachverständigengebühren führten die Rechnungsführer der einzelnen Gerichte durch. Das für Wien, Niederösterreich und Burgenland zuständige Oberlandesgericht Wien wendete im Jahr 2002 insgesamt rd 21,9 Mill EUR an Sachverständigengebühren auf. Die Ermittlung des davon auf das Institut entfallenden Anteils war nicht möglich.

Sachverständigentätigkeit

(2) Anfang der 90er Jahre erarbeitete das damalige BMWF zusammen mit dem BMJ zwei Lösungsvarianten für die Beauftragung von Bediensteten des Institutes als Sachverständige.

– Die erste Variante sah eine direkte Beauftragung des Institutes vor. Die Sachverständigengebühren wären dem Institut nach Abzug eines Kostenersatzes an die Universität als zweckgebundene Einnahmen zur Verfügung gestanden; die Sachverständigen hätten keine zusätzliche Abgeltung erhalten. Voraussetzung für die Verwirklichung dieser Variante wäre eine Änderung der Straf- und der Zivilprozessordnung gewesen, weil diese eine persönliche Beauftragung der Sachverständigen vorsehen.

– Die zweite Variante sah eine direkte Beauftragung der Sachverständigen durch die Gerichte aufgrund einer vom Institutsvorstand übermittelten Liste vor; diese sollte unter Berücksichtigung des Dienstbetriebs für jeden Einzelfall zwei Sachverständige zur Auswahl vorsehen. Die Sachverständigentätigkeit wäre als Nebentätigkeit im Sinne des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 zu bewerten gewesen; der Sachverständige hätte für die Nutzung der universitären Einrichtungen einen Kostenersatz zu entrichten gehabt.

Das damalige BMWF beabsichtigte, die erste Variante mit dem BMJ weiter zu verhandeln und sowohl beim BMJ als auch beim BKA die erforderlichen Änderungen der Strafprozessordnung anzuregen.

Das BMJ erwog, die Gerichte aufzufordern, die Aufträge nicht mehr an einzelne Sachverständige, sondern an das Institut direkt zu richten. Es vermeinte jedoch, dass diese Beauftragung des Institutes als organisatorische Einheit der Universität als ein kostenlos zu erbringendes Rechtshilfeersuchen an eine öffentlich-rechtliche Einrichtung verstanden werden könnte.

Letztlich wurde keine der beiden Varianten weiterverfolgt.

3.2 Der RH vertrat hiezu folgende Ansicht:

Als Einrichtung der Medizinischen Universität Wien ist das Institut zur Lehr- und Forschungstätigkeit auf dem Gebiet der Gerichtsmedizin berufen. Das wissenschaftliche Personal steht in einem Dienstverhältnis zum Bund; die Bezüge daraus gebühren für die Erbringung von universitären Aufgaben.

Obwohl die von Einrichtungen des Bundes beauftragte Sachverständigentätigkeit nahezu ausschließlich während der Dienstzeit erfolgt, wird sie vom Institut nicht als universitäre Aufgabe angesehen.

Die Sachverständigentätigkeit stellt eine maßgebliche Voraussetzung für die wissenschaftliche Weiterentwicklung von Erkenntnissen und Methoden im Rahmen der gerichtsmedizinischen Lehr- und Forschungstätigkeit dar.

Der RH wies zum Vergleich auf die Regelung bei den Bundesärzten an Universitätskliniken hin, wo diese neben ihren Lehr- und Forschungsaufgaben gesetzlich zur Versorgung der Patienten verpflichtet sind.

Der RH empfahl dem BMBWK, in Analogie zu den Universitätskliniken eine Regelung zu schaffen, wonach die Sachverständigentätigkeit für Gerichte und Behörden eine Verpflichtung der Medizinischen Universitäten darstellt. Eine gesonderte Vergütung an die Sachverständigen würde dadurch entfallen. Der entstehende Aufwand für die Sachverständigentätigkeit wäre den Medizinischen Universitäten pauschal zu ersetzen.

- 3.3** *Das BMBWK erachtete die vom RH vorgeschlagene Regelung wegen der dafür erforderlichen mehrfachen legislativen Eingriffe (Strafprozessordnung, Universitätsgesetz 2002, Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979) für problematisch. Es wies in diesem Zusammenhang auf den kürzlich von der Europäischen Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlag zur Liberalisierung des Dienstleistungssektors hin.*

Das BMBWK sprach sich dafür aus, die gerichtsmedizinische Sachverständigentätigkeit durch eine Novellierung der Strafprozessordnung dem Verantwortungsbereich der jeweiligen Medizinischen Universität zuzuordnen. Das Universitätsgesetz 2002 enthielte entsprechende Regelungen.

Laut Stellungnahme des BMJ wäre die in der Praxis häufig zu beobachtende Beauftragung von Universitätsinstituten für Gerichtliche Medizin als Bestellung des Leiters dieses Institutes als Sachverständigen oder eines von ihm im Verhinderungsfall namhaft zu machenden Mitarbeiters zu verstehen. Soweit die Bestellung ad personam erfolgte oder als solche umzudeuten war, erschiene es konsequent, die Gebühren nicht dem Institut zu überweisen.

Weiters stellte das BMJ eine Änderung der Strafprozessordnung in Aussicht, wonach der Leiter eines Institutes für Gerichtliche Medizin mit der Erstellung von Gutachten beauftragt werden könne.

Sachverständigentätigkeit

Der Rektor der Medizinischen Universität Wien pflichtete der Ansicht des RH bei, wonach die Begutachtungen und Befundungen Voraussetzung für die Erfüllung der Aufgaben des Institutes in Forschung und Lehre seien. Im Hinblick auf die enge Verflechtung wäre die gutachterliche Tätigkeit zu einem erheblichen Teil zu den Aufgaben des Institutes zu zählen.

Eine Regelung, welche die gerichtsmedizinische Gutachtertätigkeit als Aufgabe der Medizinischen Universitäten festlegt, bedürfe jedoch laut Aussage des Rektors – abgesehen von einer Änderung der Strafprozessordnung – zusätzlich einer Novellierung des Universitätsgesetzes 2002 und einer Anpassung dienstrechtlicher Vorschriften im Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979.

Die gerichtsmedizinischen Sachverständigentätigkeiten könnten auch durch eine Novellierung der Strafprozessordnung allein in den Verantwortungsbereich der Medizinischen Universität übergeleitet werden.

Die Medizinische Universität wäre damit Vertragspartner der beauftragenden Einrichtungen; diese Verträge könnten klare Regelungen über den Einsatz der Institutsressourcen (einschließlich Personal) und die Kosten beinhalten. Die Entgelte würden abzüglich der Kostenersätze dem Institut zur Verfügung gestellt werden, wodurch eine Selbsterhaltung des Institutes möglich wäre.

- 3.4** Der RH blieb bei seiner Empfehlung, die Sachverständigentätigkeit als Verpflichtung der Medizinischen Universitäten festzulegen. Von den Auftraggebern wäre der dabei entstehende Aufwand pauschal abzugelten. Dadurch wären eine Verringerung des Verrechnungsaufwandes und auch eine vermehrte Hinwendung zur Forschungstätigkeit zu erwarten.

Verrechnung von Sachverständigengebühren

- 4.1** Die Sachverständigengebühren wurden über eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts verrechnet. Gesellschafter waren der Institutsvorstand und zwei weitere Bedienstete des Institutes.

Nahezu alle Bediensteten des Institutes erhielten von der Gesellschaft bürgerlichen Rechts neben ihren Bezügen ein zusätzliches Entgelt. Das Ausmaß der Zuzahlungen an die Sachverständigen überstieg häufig den Monatsbezug aus ihrem Dienstverhältnis.

Neben den Zuzahlungen an die Bediensteten des Institutes wendete die Gesellschaft bürgerlichen Rechts erhebliche Mittel für die Bezüge ihrer Beschäftigten und Leiharbeitskräfte sowie für Bedienstete mit freiem Dienstvertrag auf. Darüber hinaus wurden Ausgaben für Material und sonstigen Aufwand bestritten.

Der Überschuss der Gesellschaft wurde an den Institutsvorstand und an die zwei Mitgesellschafter ausbezahlt. 2003 empfahl der damalige Dekan der Medizinischen Fakultät der Universität Wien dem Leiter des Institutes, die Gesellschaft bürgerlichen Rechts aufzulösen. Die bis Ende 2003 in Rechnung gestellten Sachverständigengebühren wurden allerdings weiterhin auf das Konto der Gesellschaft verrechnet.

4.2 Nach Ansicht des RH war die Verrechnung der Gebühren für die Sachverständigentätigkeit in hohem Maße reformbedürftig.

Kostenersatz

5.1 Namentlich beauftragte Bedienstete, die während ihrer Dienstzeit Sachverständigentätigkeiten für Gerichte und Sicherheitsbehörden durchführten, hatten der Universität einen Kostenersatz für das in Anspruch genommene Personal und die eingesetzten Sachmittel zu leisten. Für die Festsetzung der Höhe und Einhebung des Kostenersatzes war der Rektor der Universität zuständig.

Aufgrund eines Erlasses des damaligen BMWF aus dem Jahr 1990 leistete die abrechnende Gesellschaft bürgerlichen Rechts einen Kostenersatz von 15 % der um die Aufwendungen verringerten Einnahmen aus der Sachverständigentätigkeit, der sich zu gleichen Teilen auf Personal, Material und sonstige Einrichtung verteilte. Im Jahr 2002 betrug dieser Ersatz rd 151 200 EUR.

Sowohl das Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten (UOG 1993) als auch das Universitätsgesetz 2002 legten die Verpflichtung zum vollen Kostenersatz fest.

Im Jahr 2002 betrug der Personalaufwand für die als Sachverständige tätigen Universitätsbediensteten rd 765 000 EUR. Bei dem vom Institut angeführten Anteil der Sachverständigentätigkeit von 40 % an den Gesamtaufgaben wäre allein für die Sachverständigentätigkeit ein Kostenersatz von rd 306 000 EUR zu entrichten gewesen. Das an der Erstellung der Gutachten mitwirkende weitere Personal blieb dabei unberücksichtigt. Tatsächlich entrichtete die Gesellschaft bürgerlichen Rechts lediglich Personalkostenersätze in Höhe von rd 50 000 EUR.

Sachverständigentätigkeit

5.2 Der RH kritisierte, dass die seit mehreren Jahren zu niedrigen Kostenersätze nicht auf ihre Angemessenheit geprüft wurden. Er empfahl der Medizinischen Universität Wien, die vollen Kostenersätze nachträglich zu ermitteln und die Differenz zu den geleisteten Beträgen – unter Berücksichtigung der Verjährung – nachzuverrechnen.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK werde die Nachverrechnung der Kostenersätze befürwortet; die Abrechnung solle im Rahmen des nunmehrigen Globalbudgets durch die Medizinische Universität Wien erfolgen. Dabei werde eine pauschale Nachverrechnung von 10 % der entrichteten Kostenersätze für erzielbar gehalten. Der Medizinischen Universität Wien sei empfohlen worden, den universitätsangehörigen Gerichtsgutachtern die Kostenersätze nachzuverrechnen.*

Laut Stellungnahme des Rektors der Medizinischen Universität Wien werde die Höhe der Kostenersätze ermittelt. Weiters sei vorgesehen, rückwirkend einen Personalkostenanteil von 40 % nachzuverrechnen.

5.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung, der gesetzlichen Anordnung zur Verrechnung des Personal- und Sachaufwandes in voller Höhe zu entsprechen.

Ad personam-Beauftragungen außerhalb des Institutes

6.1 Mehrere Sachverständige wurden von Gerichten ad personam mit der Erstellung von Gutachten an lebenden Personen außerhalb des Institutes (zB in der Privatordination) beauftragt.

Gerichte im Sprengel des Oberlandesgerichtes Wien (zuständig für Wien, Niederösterreich und Burgenland) erteilten im Jahr 2002 direkt an Sachverständige des Institutes rd 2 580 Aufträge und vergüteten diesen dafür rd 637 250 EUR (einschließlich USt). Mehrere Sachverständige verrechneten zwischen rd 20 und 130 Aufträge; einem der Sachverständigen allein wurden hingegen rd 1 600, einem weiteren rd 670 Aufträge erteilt.

Einer der Sachverständigen des Institutes sandte einem auftraggebenden Gericht mehrfach Akten unerledigt mit dem Ersuchen zurück, die jeweilige Gerichtssache an seine private Ordinationsadresse zur Gutachtenerstattung zu übermitteln.

Die Gerichte begründeten die ad personam-Beauftragung außerhalb des Institutes mit der rascheren Erledigung der Gutachten.

- 6.2** Der RH erachtete die Konkurrenzierung des Institutes durch die eigenen Mitarbeiter für nicht zweckmäßig und empfahl, am Institut die von den Gerichten erwünschte rasche und fristgerechte Erledigung von Aufträgen sicherzustellen.

Abrechnung histologischer Untersuchungen

- 7.1** Im Rahmen der Erstellung von Gutachten beauftragten die Sachverständigen das histologische Labor* mit der Durchführung bestimmter Untersuchungen, die in das Histologiebuch eingetragen wurden. Das histologische Labor dokumentierte, welche Untersuchungen tatsächlich durchgeführt wurden.

* Histologie: Wissenschaft von den Geweben des Körpers

Der RH überprüfte die Übereinstimmung von Gebührennoten histologischer Untersuchungen mit den Eintragungen im Histologiebuch. Er stellte dabei fest, dass zwei Sachverständige bei rd 70 histologischen Untersuchungen Befundberichte verfassten und die Untersuchungen (auch den Zeitaufwand und den Reagenzienverbrauch) verrechneten, obwohl diese Untersuchungen laut Histologiebuch nicht nachvollziehbar waren.

Auch konnten das histologische Labor und die Sachverständigen dem RH die zugehörigen Untersuchungsmaterialien und Präparate nicht vorlegen, obwohl diese stets zu archivieren waren. Die von den Sachverständigen vorgebrachten Begründungen für das Fehlen sowohl der Eintragungen im Histologiebuch als auch der Archivierungen waren nicht schlüssig.

Laut damaligem Institutsvorstand war – aufgrund seiner Ausbildung – nur einer der beiden Sachverständigen zur Vornahme derartiger Untersuchungen befähigt. Weiters würde das Unterbleiben der Archivierungen einschlägigen Vorschriften widersprechen.

- 7.2** Für den RH waren die Berichtslegung sowie die Verrechnung jener Untersuchungen, die im Histologiebuch nicht aufschienen und für die auch keine Untersuchungsmaterialien vorgelegt werden konnten, nicht nachvollziehbar.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des Rektors der Medizinischen Universität Wien werde aufgrund der Hinweise des RH eine Sachverhaltsdarstellung an die Staatsanwaltschaft übermittelt.*

Forschungstätigkeit

8.1 Eine Erhebung der Impactfaktoren* von Veröffentlichungen der 15 akademischen Mitarbeiter des Institutes durch den RH zeigte für das Jahr 2002, dass mehr als die Hälfte der Mitarbeiter keine Impactfaktoren und somit keine dadurch messbare wissenschaftliche Tätigkeit aufwiesen. Von 1999 bis 2002 wiesen mehr als ein Drittel der durchgehend beschäftigten wissenschaftlichen Mitarbeiter keine Impactfaktoren auf. Ihre sonstige Publikationstätigkeit war ebenfalls gering.

* Der Impactfaktor stellt ein quantitatives Maß der durchschnittlichen Häufigkeit dar, mit der eine zitierfähige, wissenschaftliche Veröffentlichung aus einer bestimmten wissenschaftlichen Zeitschrift in einem bestimmten Jahr zitiert wurde.

In den Jahren 2000 und 2001 war der Impactfaktor des Institutes zwar wesentlich höher; dieser wurde allerdings nur durch die Forschungsleistungen einzelner Mitarbeiter erzielt.

8.2 Der RH wies auf die geringe Forschungstätigkeit einzelner Institutsmitarbeiter hin und empfahl, dieser Aufgabe vermehrt Bedeutung beizumessen.

Sanitätspolizeiliche Aufgaben

Obduktionen

9.1 Das Institut führte jährlich rd 1 500 sanitätspolizeiliche Obduktionen sowie rd 700 Leichenbeschauen für die Stadt Wien durch.

Die Verrechnung der sanitätspolizeilichen Obduktionen erfolgte im Rahmen der teilrechtsfähigen Gebarung.* Im Jahr 2002 leistete die Stadt Wien Zahlungen von rd 214 666 EUR an das Institut.

* Teilrechtsfähigkeit des Institutes bis 31. Dezember 2003; ab 1. Jänner 2004 Vollrechtsfähigkeit der Medizinischen Universität Wien

Die Obduktionen wurden von Ärzten und Sektionslaboranten des Bundes durchgeführt.

Das AKH Wien stellte das Personal insbesondere für die Versorgung der Leichen und für die Reinigung des gesamten Institutsgebäudes bereit. Ferner stellte es medizinische und nichtmedizinische Ge- und Verbrauchsgüter zur Verfügung und erbrachte weitere Reinigungsleistungen. Im Jahr 2002 fielen beim AKH Wien hierfür Personalkosten von 484 441 EUR und Kosten für sonstige Leistungen von 24 530 EUR an. Ein schriftlicher Vertrag über diese Leistungen lag nicht vor.

Die Stadt Wien wendete für eine sanitätspolizeiliche Obduktion somit rd 480 EUR auf. Vergleichsweise vergütete der Magistrat der Landeshauptstadt Graz eine sanitätspolizeiliche Obduktion mit rd 76 EUR; in Innsbruck betrug die Vergütung rd 80 EUR bzw rd 155 EUR.

9.2 Der RH empfahl, den Leistungsaustausch zwischen der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien neu zu regeln und schriftlich zu vereinbaren. Weiters regte er an, anstelle der Personalbeistellung durch das AKH Wien die Übernahme der Leichenversorgung und der Reinigung des Institutes durch eigenes Institutspersonal anzustreben.

9.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates werde das gesamte Leistungspaket einschließlich der vorhandenen Sach- und Personalbeistellungen durch das AKH Wien neu überdacht; eine Entflechtung der Leistungen sowie eine umfassende schriftliche Vereinbarung werde angestrebt.*

Obduktionsprotokolle

10.1 Das Institut wurde bei Todesfällen mit Verdacht auf Behandlungsfehler, bei Tötungsdelikten, Selbstmorden, Unfällen und plötzlichen Todesfällen mit sanitätspolizeilichen Obduktionen zur Feststellung der Todesursache beauftragt. Entstand ein Verdacht auf Fremdverschulden, war – nach Auftrag des Landesgerichtes für Strafsachen – eine gerichtliche Obduktion vorzunehmen. Im Jahr 2002 wurden bei 34 sanitätspolizeilichen Obduktionsfällen nachfolgend gerichtliche Obduktionen durchgeführt.

Das Institut führte keine Statistik über Todesursache und Todesart; ebenso erfolgte keine Codierung der Todesursache und -art für gesundheitspolitische und wissenschaftliche Auswertungen. Weiters waren die sanitätspolizeilichen Obduktionsprotokolle uneinheitlich.

Die Stadt Wien veröffentlichte in ihrem Gesundheitsbericht lediglich die Anzahl der im Institut durchgeführten sanitätspolizeilichen Obduktionen.

10.2 Der RH empfahl, einheitliche Obduktionsprotokolle zu erstellen und eine IT-gestützte Auswertung der Todesursachen für gesundheitspolitische Zwecke vorzunehmen.

10.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte mit, die Kritik des RH zum Anlass nehmen zu wollen, im Rahmen der Verhandlungen über das gesamte Leistungspaket auch Kriterien für eine einheitliche Gestaltung der Protokolle festzulegen. Der Aufbau einer IT-gestützten Auswertung für gesundheitspolitische Zwecke werde nach Maßgabe vorhandener Ressourcen angestrebt.*

Sanitätspolizeiliche Aufgaben

Anstaltsgebühr

- 11.1** Die Vereinnahmung der von den Bestattungsunternehmen zu entrichtenden Vergütung für die Versorgung und Unterbringung der Leichen am Institut war Aufgabe des AKH Wien. Als pauschaler Kostenersatz für den sonstigen Unterbringungsaufwand des Institutes wurde dabei eine Anstaltsgebühr eingehoben.

Das AKH Wien überwies auf das Konto des Institutes nur die von Bestattungsunternehmen außerhalb Wiens eingehobenen Anstaltsgebühren (2001 rd 30 990 EUR); der größere Teil der Anstaltsgebühren wurde auf das Konto der Gesellschaft bürgerlichen Rechts einbezahlt (2001 rd 144 900 EUR).

- 11.2** Der RH kritisierte die Einzahlung eines hohen Anteils der Anstaltsgebühren auf das Konto der Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Er empfahl der Medizinischen Universität Wien, die Verrechnung der Leichenversorgung im Rahmen der Verhandlungen mit der Stadt Wien neu zu regeln.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates werde diese Angelegenheit im Rahmen der Entflechtung von Sach- und Personalleistungen gelöst werden.*

Vergütung an Prosekturgehilfen

- 12.1** Die im Wechseldienst am Institut eingesetzten Prosekturgehilfen der Stadt Wien erhielten ihre Bezüge samt Zulagen vom AKH Wien ausbezahlt. Darin war auch eine Zulage für die am Institut zu versorgenden Leichen in Höhe von rd 28 EUR je Fall enthalten. Die dafür ausbezahlten Zulagen umfassten je Bediensteten bis zu 1 700 EUR monatlich.

Daneben erhielten die Prosekturgehilfen auch von der Gesellschaft bürgerlichen Rechts monatlich 400 EUR bis 500 EUR für die Leichenversorgung. Die Zuzahlungen wurden mit der Belastung der Bediensteten begründet.

Rund 40 % der Anstaltsgebühren, die das AKH Wien der Gesellschaft bürgerlichen Rechts überwies (im Jahr 2001 rd 57 310 EUR von rd 144 900 EUR), wurden an Hilfsdienste weitergegeben.

- 12.2** Der RH empfahl, die zusätzlichen Auszahlungen an die Hilfsdienste zu überdenken.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates seien die Zuzahlungen auch für die Stadt Wien nicht nachvollziehbar gewesen. Er kündigte den Wegfall der doppelten Vergütung im Rahmen der angestrebten Personalentflechtung an.*

**Gerichtliche Medizin
Graz**

13.1 Am Institut für Gerichtliche Medizin der Medizinischen Universität Graz waren im Jahr 2002 19 Bundesbedienstete (davon fünf Fachärzte für Gerichtsmedizin) tätig. Zwei Mitarbeiter waren bei der „Arbeitsgemeinschaft der gerichtsärztlichen Sachverständigen am Institut für Gerichtliche Medizin der Universität Graz“ beschäftigt. Neben Lehr- und Forschungstätigkeit führte das Institut sanitätspolizeiliche und gerichtliche Obduktionen durch.

Die Verrechnung der Sachverständigengebühren erfolgte über ein Konto der Arbeitsgemeinschaft. Die Einnahmen betrugen im Jahr 2001 rd 1,13 Mill EUR; davon wurden nach einer Vereinbarung rd 0,48 Mill EUR an die Bediensteten ausbezahlt.

Seit 1997 entrichteten weder der Institutsvorstand noch die Arbeitsgemeinschaft einen Kostenersatz an die Universität Graz. Der Institutsvorstand lehnte die Vorlage der Berechnungsgrundlage an die Universität Graz zur Ermittlung des Kostenersatzes ab.

13.2 Der RH empfahl der Universität Graz, den vollen Kostenersatz nachträglich zu ermitteln und – soweit die Ersatzpflicht noch nicht verjährt ist – nachzuverrechnen.

13.3 *Laut Stellungnahme der Medizinischen Universität Graz seien Maßnahmen zur Hereinbringung der Kostenersätze eingeleitet worden.*

**Sonstige
Feststellungen**

14 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen

(1) das Fehlen einer Institutsordnung;

(2) die über mehr als zehn Jahre unbesetzte Stelle eines ordentlichen Universitätsprofessors am Institut;

(3) das Fehlen der Berechtigung zur Ausbildung von Fachärzten;

(4) die Gewährung von Sonderurlauben für Nebentätigkeiten sowie die unkorrekte Vorgangsweise bei der Handhabung von Gleitzeit und Zeitausgleichen;

(5) das zum Teil erhöhte Ausmaß von Laboruntersuchungen;

(6) Verzögerungen bei der Erledigung gerichtlicher Gutachten sowie

(7) die baulichen und ausstattungsmäßigen Mängel der vom Institut genutzten Räumlichkeiten (räumliche Beengtheit, veraltete Kühlräume und Entlüftungssysteme, fehlende Ableitung kontaminierter Abwässer).

Schluss- bemerkungen

15 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

an das BMBWK

(1) Die Sachverständigentätigkeit für Gerichte und Behörden sollte eine Pflichtaufgabe der Medizinischen Universitäten darstellen. Der dadurch entstandene Mehraufwand wäre den Medizinischen Universitäten pauschal zu ersetzen.

an die Stadt Wien und die Medizinische Universität Wien

(2) Der Leistungsaustausch zwischen der Medizinischen Universität Wien und der Stadt Wien wäre neu zu regeln und schriftlich zu vereinbaren.

(3) Die zusätzlichen Zahlungen an die Prosekturbediensteten der Stadt Wien für die Leichenversorgung am Institut wären zu überdenken.

(4) Es wären einheitliche Protokolle bei sanitätspolizeilichen Obduktionen zu erstellen und eine IT-gestützte Auswertung der Todesursachen durchzuführen.

an die Medizinische Universität Wien

(5) Die Forschungstätigkeit am Institut wäre verstärkt zu betreiben.

(6) Nachbesetzungen im Institut hätten auf Basis von Personalbedarfsermittlungen zu erfolgen.

(7) Es wären die vollen Kostenersätze an die Universität im Rahmen der Sachverständigentätigkeit rückwirkend zu ermitteln und deren Nachverrechnung zu betreiben.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

ASFINAG: Ausschreibung und Auftragsvergabe des Projekts vollelektronische LKW-Maut

Kurzfassung

Die Vergabe des vollelektronischen, offenen Mautsystems durch die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) erfolgte in der zweiten Ausschreibung ordnungsgemäß und war wirtschaftlich vertretbar. Das System wurde fristgerecht mit 1. Jänner 2004 in Betrieb genommen.

Als Folge der Aufhebung der vorangegangenen Ausschreibung eines halb offenen, dualen Mautsystems waren bauliche Aufwendungen von 25,51 Mill EUR abzuschreiben. Diesen Abschreibungen standen jedoch die erwarteten höheren Mauteinnahmen durch das vollelektronische Mautsystem gegenüber.

Die ASFINAG wickelte das Vergabeverfahren ordnungsgemäß und effizient ab. Der Modus zur Bestbieterermittlung war zweckmäßig und ausreichend offen für unterschiedliche Systeme; eine bestimmte Technologie wurde nicht bevorzugt.

Die in der Öffentlichkeit diskutierten, auf eine mögliche frühere Inbetriebnahme ausgerichteten angeblichen Kostenvorteile eines satellitenunterstützten Mautsystems wurden von keinem Bieter verbindlich angeboten.

Der hohe Aufwand von 7,63 Mill EUR für externe Berater konnte insbesondere mit den von der ASFINAG bei einer erfolgreichen und zeitgerechten Verfahrensabwicklung angeführten hohen Einnahmenerwartungen begründet werden.

Kenndaten der ASFINAG

Rechtsgrundlage	ASFINAG-Gesetz, BGBl Nr 591/1982 idgF						
Unternehmensgegenstand	Finanzierung, Planung, Bau und Erhaltung bemauteter Bundesstraßen						
Grundkapital	392,43 Mill EUR						
Eigentümer	Republik Österreich						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Anzahl						
Mitarbeiter*	5	19	31	37	42	57	103
davon in der Abteilung Maut	-	5	10	13	13	17	24

* im Jahresdurchschnitt

Chronologie des Projekts vollelektronische LKW-Maut

1994	Beauftragung einer Machbarkeitsstudie zum „Roadpricing“ durch das damalige BMwA
4. Dezember 1997	Empfehlung der vom damaligen BMwA eingesetzten Expertengruppe zur raschen Umsetzung eines halb offenen dualen Mautsystems
<u>1. Ausschreibung (Ausschreibung für ein halb offenes duales Mautsystem)</u>	
14. April 2000	Ausschreibung der Baulose Nordwest und Süd im offenen Verfahren
21. Juni 2000	Basisstudie für den „Technischen Dialog zur vollelektronischen LKW-Maut“
2. August 2000	Vorlage des Ergebnisses der Angebotsprüfung durch die von der ASFINAG eingesetzte Projektgruppe für die Baulose Nordwest und Süd
8. August 2000	Beschluss des Ministerrates, die Zuschlagserteilung um drei Monate zu verschieben
29. Dezember 2000	Widerruf der Ausschreibung für ein halb offenes duales Mautsystem
<u>2. Ausschreibung (abgestufter Wettbewerb für ein Betreibermodell für eine vollelektronische LKW-Maut)</u>	
29. Juni 2001	Versendung der Wettbewerbsunterlagen
27. September 2001	notarielle Hinterlegung der Vorgaben zur Angebotsbewertung (Zuschlagskriterien) durch die ASFINAG
28. September 2001	Öffnung der Wettbewerbsarbeiten
12. Dezember 2001	Versendung der Ausschreibungsunterlagen an die verbliebenen fünf Bewerber
8. Februar 2002	Ende der Angebotsfrist
17. Mai 2002	Abgabe der endgültigen verbindlichen Angebote der drei erstgereihten Bieter
25. Juni 2002	Zuschlagserteilung bzw Unterzeichnung des Betreibervertrags durch die ASFINAG und den Bestbieter
1. Jänner 2004	Inbetriebnahme des LKW-Mautsystems

ASFINAG: Projekt LKW-Maut**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von August 2002 bis Dezember 2002 die Gebarung der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) im Zusammenhang mit der Ausschreibung und Auftragsvergabe des Projekts LKW-Maut. Dieses Projekt umfasste die vollelektronische Einhebung einer fahrleistungsabhängigen Maut für LKW und Busse mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t im hochrangigen Straßennetz ab 1. Jänner 2004.

Die Umsetzung der Vergabeentscheidung und die Errichtungsphase des Mauteinhebungssystems waren nicht Inhalt der Überprüfung.

Die im September 2003 der ASFINAG und dem BMVIT zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm die ASFINAG zustimmend zur Kenntnis; das BMVIT verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH nahm daher von einer Gegenäußerung Abstand.

Begriffe und Projektorganisation**Auftraggeber**

- 2 Auftraggeber im gegenständlichen Verfahren war die ASFINAG.

Auftragnehmer

Auftragnehmer war eine italienische Betreibergesellschaft, die sich als Einzelunternehmer mit österreichischen Subunternehmern am Vergabeverfahren beteiligt hatte, als Bestbieter ermittelt wurde und den Zuschlag erhielt.

**Ausschreibungs-
unterlage**

Ausschreibungsunterlage war das den Gewinnern des Wettbewerbes übergebene Konvolut, das die erforderlichen Informationen für die Ausarbeitung verbindlicher Angebote hinsichtlich der Planung, Finanzierung, Errichtung und des Betriebs des LKW-Mautsystems Österreich beinhaltete.

Barwert

Im gegenständlichen Fall wurden die vorgesehenen Zahlungsflüsse des Auftraggebers an den künftigen Betreiber ab dem Zahlungszeitpunkt mit einem Zinssatz von 7 % auf den 1. Jänner 2004 diskontiert.

Betreiber

Betreiber war die vom Auftragnehmer laut den Ausschreibungsbedingungen zu gründende Projektgesellschaft. Sitz und Rechtsform waren den Bietern grundsätzlich freigestellt, jedoch wurde von der ASFINAG ein Sitz in Österreich bzw eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung vorgeschlagen.

Begriffe und Projektorganisation

Betreibervertrag	Der Betreibervertrag ist der zwischen dem Auftragnehmer und der ASFINAG abgeschlossene Vertrag über die Planung, Finanzierung, Errichtung und den Betrieb eines Systems zur Einhebung von Maut für die Benutzung des mautpflichtigen Straßennetzes durch mautpflichtige Fahrzeuge samt seinen Anlagen und Anhängern.
Enforcement	Dieses bezeichnet die Gesamtheit aller Einrichtungen und Prozesse zur Prüfung der ordnungsgemäßen Entrichtung von Maut, zur Einbringung entgangener Mauteinnahmen und zur Ahndung von Übertretungen der Pflicht zur Entrichtung von Maut.
GPS	Das „Global Positioning System“ (GPS) ist ein satellitenunterstütztes Ortungssystem.
GSM	Das „Global System for Mobile Communications“ ist ein System zur Datenübertragung.
On Board Unit (OBU)	Dieses ist die fahrzeugseitige Einrichtung zur Teilnahme an einem oder mehreren automatischen Mauteinhebungssystem(en).
Mautanlagen	Darunter sind sämtliche baulichen Anlagen und sonstigen technischen Einrichtungen des Betreibers samt Zubehör zu verstehen, die unmittelbar der Einhebung von Maut und/oder dem Enforcement dienen und sich innerhalb der in § 21 des Bundesstraßengesetzes 1971 genannten Entfernung vom mautpflichtigen Straßennetz befinden.
Mauteinhebungssystem	Mauteinhebungssystem bezeichnet die Gesamtheit der Einrichtungen und Prozesse zur Einhebung der Maut von den Nutzern. – mit obligatorischem Fahrzeuggerät Darunter ist ein Mauteinhebungssystem zu verstehen, das auf der zwingenden Mitführung von Fahrzeuggeräten beruht.

– automatisches

Dieses Mauteinhebungssystem ermöglicht die Entrichtung der Maut durch technische Einrichtungen während der mautpflichtigen Fahrt ohne systembedingtes Anhalten, ohne einhebungsbedingte Geschwindigkeitsreduktion oder einhebungsbedingte Spur- bzw. Fahrstreifenbindung sowie ohne vorherige Festlegung der Fahrtstrecke.

– duales

Dieses sieht zumindest ein automatisches Mauteinhebungssystem und ein Einbuchungssystem, zwischen denen der Nutzer frei wählen kann, vor.

Mautsystem

Darunter ist die Gesamtheit aller vom Betreiber oder in dessen Auftrag von Dritten geschaffenen Einrichtungen, Verfahren und Prozesse zur Einhebung der Maut von Benützern, zur Kontrolle der ordnungsgemäßen Mautentrichtung und zur Überwachung der ordnungsgemäßen Funktion von Einhebung und Kontrolle zu verstehen.

– geschlossenes

Dabei erfolgt die Mauteinhebung für die Gesamtstrecke bei der Ausfahrtskontrolle.

– offenes

Hier erfolgt die Mauteinhebung für ein oder mehrere Teilstücke zwischen den Auf- und Abfahrtsmöglichkeiten.

– halb offenes

Die Mauteinhebung erfolgt für ein oder mehrere Teilstücke zwischen mehreren möglichen und registrierten Auffahrten und der nächstmöglichen Abfahrt.

Alle im Beitragsbeitrag angeführten Beträge verstehen sich einschließlich der Umsatzsteuer.

**Rechtliche
Grundlagen der
Bemautung**

3 Die rechtlichen Grundlagen für die Bemautung des hochrangigen Straßennetzes in Österreich bildeten – neben dem ASFINAG-Gesetz – folgende nationale Bestimmungen:

- das Bundesstraßengesetz 1971, BGBl Nr 286/1971 idgF;
- das Bundesstraßenfinanzierungsgesetz 1996 (Teil des Strukturanpassungsgesetzes 1996), BGBl Nr 201/1996, außer Kraft getreten mit 1. Jänner 2003;
- das Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997 mit dem ASFINAG-Ermächtigungsgesetz, BGBl I Nr 113/1997;
- das Bundesstraßen-Übertragungsgesetz, BGBl I Nr 50/2002;
- das Bundesstraßen-Mautgesetz, BGBl I Nr 109/2002 sowie
- das Straßenbenützungsabgabengesetz, BGBl Nr 629/1994 idF BGBl I Nr 4/2000.

An europäischen Rechtsnormen war weiters die Richtlinie über die Einhebung von Gebühren für die Benützung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge zu beachten (Richtlinie 1993/89/EWG; ersetzt durch die Richtlinie 1999/62/EG).

Das Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 sieht die Einhebung einer bundesweiten fahrleistungsabhängigen Maut auf allen Autobahnen, Schnellstraßen und besonderen Bundesstraßen für Kraftfahrzeuge mit einem höchsten zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t vor. Die fahrleistungsbezogene Maut ist durch den Einsatz elektronischer Geräte im Wege der Abbuchung von Mautguthaben oder der Verrechnung im Nachhinein zu entrichten. Mautprellerei (Benutzung einer Mautstrecke ohne Entrichtung der dafür geschuldeten zeitabhängigen Maut) stellt eine Verwaltungsübertretung dar.

ASFINAG: Projekt LKW-Maut**Entwicklung der
Mauteinhebung in
Österreich**

4.1 (1) Seit der Gründung der Brenner Autobahn AG im Jahr 1964 wird in Österreich auf bestimmten öffentlichen Straßen des hochrangigen Straßennetzes Maut eingehoben. Die 1997 von Maut-Experten dem damaligen BMwA empfohlene fahrleistungsabhängige LKW-Maut wurde als „halb offenes duales System“ mit einer Novelle 1999 im Bundesstraßenfinanzierungsgesetz 1996 verankert. Dabei sollte neben der manuellen Bemaution (Mautkabinen) auch eine elektronische Mauteinhebung auf Basis der bereits für die Abbuchung der ÖKO-Punkte eingesetzten Mikrowellentechnologie ermöglicht werden.

(2) Die ASFINAG schätzte im Jahr 2000 die gesamten Planungs- und Investitionskosten für das Projekt LKW-Maut auf 350,47 Mill. EUR. Die Bau- und Lieferleistungen für das halb offene duale Mauteinhebungssystem (erste Ausschreibung) wurden im Frühjahr 2000 ausgeschrieben (Baulose Nordwest und Süd).

(3) Im Sommer 2000 zeigte eine vom BMVIT nach Beginn der Ausschreibungen zum halb offenen dualen System beauftragte Vergleichsstudie auf, dass

- bei Systemen auf der Basis von GPS bzw. GSM kein vollelektronisches Szenario denkbar erschien und ein duales GPS-System vor allem wegen prinzipieller operativer Unzulänglichkeiten sowie der erheblichen Risiken der Technologie de facto ausscheiden würde und

- ein vollelektronisches, flächendeckendes, offenes System mit erprobten Technologien und fahrbahnübergreifenden Mautstationen zwischen allen Anschlussstellen einen Kostenvorteil gegenüber dem bereits ausgeschriebenem halb offenen dualen Mauteinhebungssystem erbrächte. Der durch die Verzögerung der Inbetriebnahme bedingte Einnahmeverlust würde sich nach vier bis acht Jahren kompensieren.

Im Hinblick auf die Möglichkeiten eines vollelektronischen Bemautionssystems verabschiedete der Ministerrat im August 2000 den Bericht des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie zur Verlängerung der Zuschlagsfristen um drei Monate hinsichtlich der Bau- und Lieferaufträge für das halb offene duale Mautsystem.

4.2 Nach Ansicht des RH erforderte der beabsichtigte Systemwechsel auf ein vollelektronisches Mautsystem vergaberechtlich eine Neuausschreibung.

**Projektvorarbeiten
des BMVIT**

- 5.1** Nach Klärung der Realisierbarkeit eines vollelektronischen Mautsystems stimmte das BMVIT die mit externen Beratern diskutierten vergaberechtlichen Probleme der verpflichtenden Ausrüstung der Fahrzeuge mit einer On Board Unit und des Betreibermodells mit der Europäischen Kommission ab.

Im Dezember 2000 widerrief die ASFINAG die Ausschreibungen im Zusammenhang mit den Bau- und Lieferleistungen für das halb offene duale Mauteinhebungssystem mit einer Auftragssumme von insgesamt rd 267,81 Mill EUR. Bis dahin waren für dieses System bereits rd 32,79 Mill EUR an baulichen Investitionen getätigt worden.

- 5.2** Der RH zeigte auf, dass rd 25,51 Mill EUR der für das halb offene duale Mautsystem getätigten Investitionen nicht mehr weiter verwendbar und daher abzuschreiben waren. Die durch die nachfolgende zweite Ausschreibung bedingte, um 18 Monate verzögerte Einführung der LKW-Maut hielt er unter Bedachtnahme auf die technischen Verbesserungen und Tarifentwicklungen für wirtschaftlich vertretbar.

**Organisationsaufbau
des Projekts**

- 6.1** Zur Unterstützung ihres eigenen Projektteams beauftragte die ASFINAG in verhältnismäßig hohem Maße externe Berater. Der Aufwand hierfür erreichte mit 7,63 Mill EUR rd 64 % der Gesamtkosten für das Vergabeverfahren. Das BMVIT setzte als Begleit- und Beratungsgremium eine eigene Arbeitsgruppe ein.

- 6.2** Der RH hielt die Projektorganisation der ASFINAG für zweckmäßig; den Beratungsaufwand beurteilte er als hoch. Allerdings anerkannte der RH die besonderen Rahmenbedingungen des Projekts; er nahm in diesem Zusammenhang die von der ASFINAG mit einer erfolgreichen Verfahrensabwicklung verbundenen hohen Einnahmenerwartungen zur Kenntnis.

Vergabeverfahren**Ausschreibung**

- 7.1** Mit der seit Anfang 2001 betriebenen zweiten, nunmehr technologie-offenen Ausschreibung sollte die rasche Umsetzung der fahrleistungs-abhängigen LKW-Maut erreicht werden. Die Ausschreibung bestand aus einem rechtlich-kommerziellen Vertragsteil und aus technisch-organisatorischen Mindest- bzw Soll-Anforderungen an die Bereiche Betrieb, Vertrieb, Abrechnung und Kontrolle.

Der von der ASFINAG vorgeschlagene rechtlich-kommerzielle Vertragsteil regelte im Detail die langfristige Vertragsabwicklung, Vergütungen und Pönalien, die Einflussmöglichkeiten der ASFINAG bei Planung, Errichtung und dem zehnjährigen Betrieb des Mauteinhebungssystems sowie die Möglichkeiten der Vertragsbeendigung. Die Angebote der Bieter hatten jedenfalls so genannte „rechtlich-kommerzielle Kernbereiche“ zu erfüllen. Die außerhalb dieser Bereiche angebotenen Abweichungen unterzog die ASFINAG einer kommissionellen Bewertung, die im Bietervergleich mit berücksichtigt wurde.

Die Angebote hatten auch im technisch-organisatorischen Bereich definierte „Muss-Anforderungen“ zwingend zu erfüllen. Darüber hinaus sahen die Ausschreibungsvorgaben die Bewertung des Erfüllungsgrades von zusätzlichen „Soll-Anforderungen“ und deren Einbeziehung in den Bietervergleich vor.

Das ausgeschriebene Vergütungsmodell der zehnjährigen Betreiberleistung bestand aus festen und variablen Vergütungsanteilen; es enthielt weiters Regelungen zur Vergütung künftiger Leistungen und zur Anpassung an Qualitätsparameter sowie eine Bonifikation für eine vorzeitige Betriebsaufnahme.

- 7.2** Die Ausschreibungsinhalte und -vorgaben waren geeignet, den beschriebenen Zielsetzungen des Projekts an eine flächendeckende, fahrleistungsbezogene, diskriminierungsfreie und ohne Störung des Verkehrsflusses erfolgende vollelektronische Einhebung der Maut zu entsprechen.

Zuschlagskriterien

- 8.1** Die Ausschreibungsunterlagen sahen exakte Regelungen für die beiden Zuschlagskriterien Preis (maximal 70 Punkte) und Qualität (maximal 30 Punkte) vor. Diese enthielten unter anderem den Rechenmodus für die Ermittlung des Barwerts der Angebote und detaillierte Aufschlüsselungen für die Vergabe der Qualitätspunkte.
- 8.2** Der RH erachtete die vorgenommene Gewichtung und die Methode zur Bestbieterermittlung für zweckmäßig und ausreichend offen für unterschiedliche Mautsysteme; insgesamt waren sie als ausgewogen und sachneutral zu beurteilen. Aus Sicht des RH war keine Bevorzugung einer bestimmten Technologie (GPS- bzw Mikrowellentechnologie) gegeben.

Vergabeverfahren

Verfahrensablauf

- 9.1** Die ASFINAG wickelte ab dem Frühjahr 2001 die Vergabe der beschriebenen Dienstleistung (Betreibermodell zur Einhebung der LKW-Maut) in einem mehrstufigen Verfahren nach dem Bundesvergabegesetz 1997 ab. Das Verfahren umfasste einen auf präqualifizierte Teilnehmer beschränkten Wettbewerb mit anschließendem Verhandlungsverfahren unter den fünf besten Wettbewerbsteilnehmern. Wesentliche Festlegungen in den Ausschreibungsunterlagen waren in Abstimmung mit der „Arbeitsgruppe – BMVIT“ bereits zu Beginn des Wettbewerbs getroffen und unverändert beibehalten worden.

Die Eröffnung und Kennzeichnung der rechtzeitig eingereichten Angebote erfolgten am 8. Februar 2002 unter notarieller Aufsicht. Nach der anschließenden Prüfung und Beurteilung der Angebote waren entsprechend den Ausschreibungsvorgaben nur die drei erstgereihten Bieter zu weiterführenden Verhandlungen einzuladen.

Der Bieter 1 musste vor der inhaltlichen Prüfung der Angebote aus formalen Gründen ausgeschieden werden. Beide Angebote des Bieters 4 sowie die Zweitangebote der Bieter 2 und 5 wurden wegen eindeutiger Verletzung der Kernbereichsvorgaben in rechtlich-kommerzieller Hinsicht bei zehn Fällen ausgeschieden. Diese Verfahrensentscheidung wurde vom Bieter 4 bei den Vergabekontrollbehörden und dem Kartellgericht erfolglos bekämpft.

Nach Abschluss der Verhandlungen mit den verbliebenen Bieter 2, 3 und 5 im März und April 2002 wurde der verhandelte rechtlich-kommerzielle Vertragsteil paraphiert. Dieser bildete die Basis für die bis zum 17. Mai 2002 vorzulegenden endgültigen Angebote.

- 9.2** Die ASFINAG wickelte das Vergabeverfahren ordnungsgemäß und effizient ab. Der RH sah in der rechtzeitigen Festlegung und Einhaltung der rechtlich-kommerziellen Kernbereiche und der Verfahrensmodalitäten eine wesentliche Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Angebote und einen fairen Wettbewerb. Somit verringerte die ASFINAG das Risiko einer Verzögerung der Zuschlagserteilung und damit des Einführungstermins der LKW-Maut.

**Prüfung der
endgültigen Angebote
und Zuschlag**

- 10.1** Nachdem die verbliebenen drei Bieter ihre endgültigen Angebote rechtzeitig bis zum 17. Mai 2002 vorgelegt hatten, wurden diese von unterschiedlichen Arbeitsgruppen – getrennt nach rechtlich-kommerziellen und technisch-organisatorischen Aspekten – geprüft und bewertet.

Aus der Zusammenführung der von den Arbeitsgruppen getrennt ermittelten Bewertungen ergab sich das Angebot des Bieters 5 (obligatorisches System mit Mikrowellentechnologie) mit einem angebotenen Barwert von 746,58 Mill EUR als bestes Angebot.

Am 25. Juni 2002 schloss die ASFINAG mit dem Bieter 5 und der von ihm entsprechend den kommerziellen Ausschreibungsbedingungen gegründeten Betreibergesellschaft den Betreibervertrag auf zehn Betriebsjahre ab. Die Inbetriebnahme des Mautsystems wurde mit 1. Jänner 2004 festgelegt.

- 10.2** Der RH konnte keine Bevorzugung eines Bieters oder einer Technologie feststellen. Die festgelegten Prinzipien des Vergleichs waren vom technischen Standard präzise und ließen wenig Spielraum für eine subjektive Beurteilung.

Öffentliche Auseinandersetzung zur „Systementscheidung“

- 11.1** In der öffentlichen Auseinandersetzung über die LKW-Maut, die zeitgleich mit dem Einschalten der Vergabekontrollbehörden im März 2002 einsetzte, standen

– die Frage der Systementscheidung „Mikrowellensystem in Österreich“ gegen „Satellitensystem in Deutschland“, und damit in Zusammenhang gebracht

– der angebliche Verzicht auf die hohen Mauteinnahmen durch die angeblich früher mögliche Inbetriebnahme (zeitgleich mit Deutschland)

in Diskussion.

- 11.2** Der RH stellte fest, dass die Ausschreibung technologie-offen erfolgt war. Im Vergabeverfahren wurde ein Betreiber für eine ab 1. Jänner 2004 für zehn Jahre zu gewährleistende flächendeckende und ohne Störung des Verkehrsflusses abzuwickelnde Einhebung der LKW-Maut gesucht und beauftragt.

Öffentliche Auseinandersetzung zur „Systementscheidung“

Die auf eine mögliche frühere Inbetriebnahme ausgerichteten Kostenvorteile eines satellitenunterstützten Mautsystems wurden von keinem Bieter verbindlich angeboten.

Die öffentliche Diskussion in Österreich über die unterschiedlichen Mautsysteme endete mit der fristgerecht zum vereinbarten Termin mit 1. Jänner 2004 erfolgten Inbetriebnahme des Systems.

- 11.3** *Die ASFINAG berichtete im März 2004, dass in den ersten beiden Monaten des stabilen Betriebes Mauteinnahmen in Höhe von 108 Mill EUR bei einer Anzahl von 75,8 Mill Mauttransaktionen zu verbuchen waren, wobei das Verhältnis inländische zu ausländischen Fahrzeugen 55 % : 45 % betragen habe. Die Möglichkeit der nachträglichen Verrechnung hätten 76 % der Kunden genutzt. Von den stationären Kontrolleinrichtungen wären 3 % bis 4 % der kontrollierten Fahrzeuge als Mautpreller festgestellt worden. Es hätten sich bei über 11 000 Übertretungen der Mautpflicht Ersatzforderungen von insgesamt 1,44 Mill EUR ergeben.*

Schlussbemerkung

- 12** Zusammenfassend beurteilte der RH die Ausschreibung und Auftragsvergabe des Projekts vollelektronische LKW-Maut durch die ASFINAG als ordnungsmäßig. Das System wurde fristgerecht zum 1. Jänner 2004 in Betrieb genommen. Im Laufe des Verfahrens wurde keine Bevorzugung eines Bieters oder einer bestimmten Technologie festgestellt.

Wien, im Oktober 2004

Der Präsident:

Dr Josef Moser

ANHANG

Entscheidungsträger

**(Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder)**

der überprüften Unternehmungen

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



Steiermärkische Krankenanstaltengesellschaft mbH**Aufsichtsrat****Vorsitzender**

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

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

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

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

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

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

Mag Werner HEINZL
(seit 1. Oktober 2002)

Vorstand

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

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

Dr Josef TANNER
(1. Oktober 2003 bis 31. März 2004)

Ernst HECKE
(seit 1. April 2004)*

DI Christian KEHRER
(seit 1. April 2004)

* von 1. Oktober 2003 bis 31. März 2004 interimistischer Vorstand



Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs-Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Ing Mag Christian TRATTNER
(von 27. Juni 1996 bis 9. August 2001)

Dr Franz KUBIK
(von 9. August 2001 bis 16. Februar 2002)

Dr Othmar BRUCKMÜLLER
(von 13. März 2002 bis 12. Juni 2002)

Dr Johann QUENDLER
(seit 12. Juni 2002)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Sektionschef DI Hans MÜLLER
(von 2. Juli 1999 bis 19. April 2001)

Dr Othmar BRUCKMÜLLER
(von 7. Mai 2001 bis 13. März 2002)

DI Michael RAMPRECHT
(seit 13. März 2002)

Vorstand

Vorsitzender

Dr Walter HECKE
(seit 14. September 2001)

Mitglieder

DI Bernhard ENGLER
(von 1. November 1997 bis 14. September 2001)

Dr Engelbert SCHRAGL
(von 1. November 1997 bis 14. September 2001)

DI Franz LÜCKLER
(seit 14. September 2001)

Ing Mag Christian TRATTNER
(seit 11. Februar 2002)



