

III-29 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen
des Nationalrates XXII. GP



Wahrnehmungsbericht

Bisher erschienen:**Reihe Bund 2003/1**

- Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes
- Fachhochschule Wiener Neustadt
 - Personalgestion
 - Österreichische Post AG
 - Österreichische Postbus AG
 - Umweltförderung im In- und Ausland
 - Förderung der Transeuropäischen Netze

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, 1069/03
Herausgegeben: Wien, im Mai 2003

Abkürzungsverzeichnis**A-B**

Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art	Artikel
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
ATS	Schilling
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMA	für auswärtige Angelegenheiten
BMAGS	für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BMAS	für Arbeit und Soziales
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLS	für öffentliche Leistung und Sport
BMLV	für Landesverteidigung
BMSG	für soziale Sicherheit und Generationen
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz

Reihe BUND 2003/2

Abkürzungsverzeichnis	
E-Z	
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f	folgend
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
id(g)F	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
km	Kilometer
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
PC	Personalcomputer
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	und andere(s)

Reihe BUND 2003/2



**Wahrnehmungsbericht
des Rechnungshofes**

**Teilgebiete
der Gebarung
des Bundes**

VORBEMERKUNGEN

Vorlage an den Nationalrat	1
Darstellung der Prüfungsergebnisse	1

Alle Bundesministerien

Einrichtungen der internen Revision	3
-------------------------------------	---

BMBWK
BMVIT
BMWA

Bundesministerien für Bildung, Wissenschaft und Kultur Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft und Arbeit	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Forschungsangelegenheiten	21
---------------------------	----

BMF
BMSG

Bundesministerien für Finanzen soziale Sicherheit und Generationen	
--------------------------------------------------------------------------	--

Familienbeihilfenverfahren	35
----------------------------	----

BKA

Bundeskanzleramt	
------------------	--

Ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung	47
Volksoper Wien GmbH	53

BMBWK

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
--------------------------------------------------------	--

Schulautonomie und Dezentralisierung	67
--------------------------------------	----

BMF

Bundesministerium für Finanzen	
--------------------------------	--

Bundespensionskasse AG	75
------------------------	----

BMLV

Bundesministerium für Landesverteidigung	
------------------------------------------	--

IT-gestützte Wirtschaftsgüterverwaltung	83
-----------------------------------------	----

BMSG

Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen	
-----------------------------------------------------------	--

Ausgewählte Werbemaßnahmen	87
Transportkosten bei drei Gebietskrankenkassen	91

BMVIT

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie	
-----------------------------------------------------------	--

Bahnhofskonzepte der Österreichischen Bundesbahnen; Schwerpunkt Bahnhofsoffensive	109
Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG: Selzthalttunnel–Oströhre	115

Seite**B****BMWA**

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Personal-, Organisations- und IT-Angelegenheiten	129
Europäischer Sozialfonds, Ziel 3 — Zuverlässigkeitserklärung 2000;	
Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	141

ANHANG

Entscheidungsträger

Volksoper Wien GmbH	147
Bundespensionskasse AG	149
Österreichische Bundesbahnen	151
Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG	153

Vorbemerkungen

1

Vorbemerkungen**Vorlage an den Nationalrat**

Der RH berichtet dem Nationalrat gemäß Art 126 d Abs 1 zweiter Satz B–VG nachstehend über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebaungsüberprüfungen getroffen hat. Der Überprüfung der Transportkosten bei drei Gebietskrankenkassen lag ein Ersuchen des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen, Mag Herbert Haupt, gemäß Art 126 b Abs 4 letzter Satz B–VG zu Grunde.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise 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.

Die Zuordnung von überprüften Dienststellen und Unternehmungen zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss (25. März 2003) geltenden Zuständigkeitsverteilung, Bezeichnung und Reihung der Bundesministerien.

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.

Bereich aller Bundesministerien

Einrichtungen der internen Revision

Kurzfassung

Revisionseinrichtungen wurden in allen Bundesministerien geschaffen; eine gesetzliche Verpflichtung zur Errichtung einer internen Revision fehlte jedoch. Die organisatorische Stellung, die personelle Ausstattung und die Aufgabenschwerpunkte der Revisionseinrichtungen waren in den einzelnen Ressorts unterschiedlich geregelt.

Die Revisionseinrichtungen erwiesen sich als weitgehend funktionsfähig. Wegen der umfassenden Aufgabenzuordnung, der in einzelnen Ressorts bestehenden Wirkungs- und Anerkennungsdefizite sowie der im Lauf der Zeit geänderten Anforderungen an die interne Revision bestand jedoch insgesamt ein Reformbedarf.

Die Mehrzahl der Revisionseinrichtungen unterstand dem Leiter der jeweiligen Präsidialsektion. Nur in zwei Ressorts war die Revision organisatorisch unmittelbar dem Bundesminister unterstellt. Ein regelmäßiger und persönlicher Kontakt zum Ressortleiter war für die Mehrzahl der Revisionseinrichtungen gering.

Bundesweit war durchschnittlich ein Prüfer einer Revisionseinrichtung für rd 1 900 Planstellen und 500 Mill EUR an Budgetmitteln präfungszuständig. In mehreren Ressorts war die Personalausstattung der Revisionseinrichtungen gering.

Eine Hauptaufgabe der Revisionseinrichtungen bestand in der nachgängigen Kontrolle, wobei die überwiegende Anzahl der Revisionseinrichtungen über eine Jahresplanung verfügte. Ein weiterer Aufgabenschwerpunkt lag auf der begleitenden Kontrolle von Beschaffungsvorgängen, Vergaben und Förderungen. Einige Revisionseinrichtungen nahmen zudem revisionsfremde Aufgaben wie Controlling-Tätigkeiten, Förderungsabrechnungen und Projektkoordinaten wahr.

Die Wirksamkeit der internen Revision hängt in hohem Maß von der fachlichen und sozialen Kompetenz der Revisionsmitarbeiter und der Unterstützung durch die Ressortleitung ab. In jenen Fällen, in denen Quantifizierungen vorgenommen wurden, überstiegen die erzielten Einsparungen die Kosten der Revisionseinrichtungen beträchtlich.

4

Kenndaten der Einrichtungen der internen Revision

Rechtsgrundlagen § 7 Abs 4 Bundesministeriengesetz 1986 ("... Schaffung von Einrichtungen ... zur inneren Revision der Verwaltung ...") Ministerratsbeschlüsse vom 15. September 1981 und vom 12. April 1983 Revisionsordnungen der Bundesministerien

Personalkapazitäten¹⁾ Stand: 1. Jänner 2002

Ressort	Prüfer (Kapazi- täten)	Planstellen im Ressort	Prüfer pro 1 000 Plan- stellen	Budget (Ausgaben in Mill EUR) ²⁾	Prüfer pro Mrd EUR Budgetvolumen
BKA	3,5 ³⁾	980	3,57	587	5,96
BMA	3,0	1 533	1,96	300	10,00
BMBWK	5,4	49 795 ⁴⁾	0,11	8 005	0,67
BMF	4,0	15 653	0,26	3 873	1,03
BMI	4,0	32 051	0,12	1 645	2,43
BMJ	18,8 ⁵⁾	11 319	1,66	810	23,21
BMLV	14,0	26 070	0,54	1 671	8,38
BMLFUW	9,0 ⁶⁾	3 949	2,28	2 316	3,89
BMLS	1,0	185	5,41	78	12,82
BMSG	7,5	2 358	3,18	12 659	0,59
BMVIT	2,0	1 145	1,75	2 918	0,69
BMWA	5,0	3 629	1,38	5 160	0,97
Summe	77,2	148 667	0,52⁷⁾	40 022	1,93⁷⁾

1) bezogen auf die jeweilige Organisationseinheit "Innere Revision" oder "Interne Revision"

2) soweit eine Prüfungszuständigkeit der internen Revision bzw inneren Revision in Betracht kam; Einnahmenansätze blieben unberücksichtigt

3) ohne Referat Förderungskontrolle (erst im Jänner 2002 mit Revisionsaufgaben befasst)

4) beinhaltet auch das gesamte Lehrpersonal; Bundeschulen unterliegen überdies dem Schulaufsichtsdienst

5) inklusive dezentraler Revision bei den Oberlandesgerichten und Revisionskapazitäten bei den Landesgerichten; Zentralstelle: 3,0 Vollbeschäftigungäquivalente

6) ohne den organisatorisch getrennten Bereich EU-Finanzkontrolle

7) bundesweiter Durchschnitt

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von Dezember 2001 bis Februar 2002 im Zuge einer Querschnittsüberprüfung die Einrichtungen der internen Revision in allen zwölf Bundesministerien sowie der Koordinationsstelle der Internen Revision im BMLS. Zu den im August 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen gaben die Bundesministerien zwischen September 2002 und Februar 2003 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen zwischen Oktober 2002 und März 2003. Im vorliegenden Tätigkeitsbericht werden die Ressortstandpunkte weitgehend zusammengefasst wiedergegeben.

Der Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung lag bei den für die Tätigkeit der Revisionseinrichtungen maßgeblichen Rahmenbedingungen (zB Rechtsgrundlagen, organisatorische Eingliederung, Ressourcenausstattung und übertragener Aufgabenbereich); diese Rahmenbedingungen sollen die Funktionsfähigkeit der Revisionseinrichtungen sicherstellen.

Allgemeine Feststellungen

Funktion der internen Revision

- Die interne Revision hat als ressortinternes Kontrollorgan des jeweiligen Bundesministers die Effizienz der Aufgabenerfüllung im Ressort zu überprüfen, die Gebarungssicherheit und insbesondere die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme zu überwachen, Missstände aufzuzeigen und Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen. Die potenziellen Stärken der internen Revision liegen in ihrem guten Einblick in das Ressort, ihrer kurzfristigen Verfügbarkeit und dem besonderen Vertrauensverhältnis zum Bundesminister.
- Der RH hob die Funktion der internen Revision als prozessunabhängige Kontrollinstanz in den Bundesministerien hervor und unterstrich ihre besondere Bedeutung für eine finanziell geordnete Verwaltungsführung. Er sah in der Stärkung und Aufwertung der internen Revision ein wichtiges Instrument, um die Kontrollziele der Bundesregierung erreichen zu können.

Ungeachtet der unterschiedlichen organisatorischen und funktionellen Zuordnung von interner Revision und RH besteht zwischen beiden Einrichtungen wegen der gemeinsamen Prüfungsziele ein Interessengleichklang. Möglichst starke, ressortintern anerkannte und effektive Revisionseinrichtungen sind daher ein wesentliches Anliegen des RH.

6**Rechtsgrundlagen und Reformbestrebungen**

- 3.1 Das Bundesministeriengesetz 1986 bildet die gesetzliche Grundlage der Revisionseinrichtungen in den Bundesministerien; es enthält jedoch keine Verpflichtung zur Errichtung einer internen Revision. Eigene gesetzliche Regelungen zur Absicherung der Stellung der internen Revision bestehen für das BMA und das BMJ. Ein Ministerratsbeschluss aus dem Jahr 1981 enthielt Rahmenrichtlinien für die Einrichtung sowie Funktion der Revisionsabteilungen und legte für deren Tätigkeit einen umfangreichen Aufgabenkatalog fest. Auf diesen Grundlagen wurden in allen Bundesministerien Revisionseinrichtungen geschaffen. Die Revisionsordnungen unterschieden sich teilweise deutlich.

Der RH zeigte bereits 1989 (TB 1989 Abs 2.1 f) einen Reformbedarf bei den Revisionseinrichtungen des Bundes auf. Der Milchwirtschaftsfonds-Untersuchungsausschuss des Nationalrates schlug 1990 die Erarbeitung einer Bundesrevisionsordnung auf gesetzlicher Basis vor; der Vorschlag wurde jedoch nicht umgesetzt. Reformbestrebungen der Koordinationsstelle der internen Revision und der Revisionsleiter blieben in den letzten Jahren insgesamt gesehen ergebnislos.

- 3.2 Die geleistete Aufbauarbeit führte zu weitgehend funktionsfähigen Revisionseinrichtungen mit teilweise beachtlichen Erfolgen. Es bestand jedoch wegen der umfassenden Aufgabenzuordnung, der nicht immer ausreichenden Förderung durch die Ressortleitungen — die in einzelnen Ressorts zu Wirkungs- und Anerkennungsdefiziten führte — und wegen der im Lauf der Zeit geänderten Anforderungen an die interne Revision ein Reformbedarf. Die Situation der internen Revision war deshalb nicht zufriedenstellend, weil ihr insgesamt eine zu geringe Bedeutung zukam. Dem RH erschien daher eine strategische Neuausrichtung der internen Revision im Bundesbereich notwendig.

Der RH empfahl, auf eine Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Revisionseinrichtungen hinzuwirken und deren Einrichtung verbindlich vorzusehen; dies sollte die Position und Unabhängigkeit der internen Revision in den Ressorts deutlich verbessern. Wesentliche Grundsätze für die Einrichtung, Organisation und Aufgaben sollten gesetzlich festgeschrieben und die bestehenden Revisionsordnungen stärker standardisiert werden.

- 3.3 *Die Bundesministerien standen einer stärkeren gesetzlichen Verankerung der internen Revision überwiegend positiv gegenüber. Das BMLS teilte mit, die Koordinationsstelle werde ein neues Konzept erarbeiten, in welchem auch die gesetzliche Grundlage überlegt werden wird; die bestehende Musterrevisionsordnung werde angepasst. Das BKA und das BMBWK befürworteten zwar eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung einer internen Revision; darüber hinausgehende detailliertere Regelungen (zB hinsichtlich der organisatorischen Stellung) sollten aber dem Ressortleiter vorbehalten bleiben. Das BMJ wies auf zu berücksichtigende Ressortspezifika hin. Das BMLFUW erachtete die bestehende Regelung für ausreichend.*

Organisatorische
Stellung

- 4.1 In den einzelnen Ressorts waren die organisatorische Stellung und die Eingliederung der Revisionseinrichtungen unterschiedlich. Zum 1. Jänner 2002 waren sie folgenden Funktionsträgern direkt unterstellt:

Bundesminister	BMLV, BMSG
Generalsekretär	BMA, BMLFUW, BMVIT
Präsidialvorstand	BKA, BMBWK, BMF, BMJ, BMLS
Andere Sektions-/Bereichsleiter	BMI, BMWA

Ein regelmäßiger, unmittelbarer und persönlicher Kontakt der Revisionseinrichtungen zum Ressortleiter war bei der Mehrzahl der Bundesministerien nicht vorhanden. Ausdrückliche Reaktionen der Ressortleiter auf einzelne Revisionsberichte waren nur selten dokumentiert.

- 4.2 Der RH regte an, die Revisionseinrichtungen führungsnahe einzurichten und nach Möglichkeit dem Ressortleiter unmittelbar zu unterstellen. Er räumte dieser Lösung wegen des direkten Zugangs zum Bundesminister und wegen der größeren Unabhängigkeit vom Präsidium — dessen Agenden (zB Personal, Budget, IT-Ausstattung) ein wesentliches Prüffeld der internen Revision darstellen — den Vorzug gegenüber einer Eingliederung in die Ministerialverwaltung ein.

Bei Vornahme der Prüftätigkeit sollte die interne Revision weisungsfrei gestellt werden. Ihre exponierte Stellung lässt außerdem eine dienstrechtliche Absicherung ihres Leiters und ihrer Bediensteten auch künftig notwendig erscheinen.

- 4.3 *Die Ressorts, bei denen keine direkte Unterstellung der internen Revision unter den Bundesminister bestand, sprachen sich in ihren Stellungnahmen großteils für die Beibehaltung der bestehenden organisatorischen Eingliederung aus; sie habe sich bewährt, entspräche den Intentionen des Ressortleiters oder sei das Ergebnis eines Reorganisationsprozesses. Die Prüfungstätigkeit werde inhaltlich nicht beeinflusst und der Revisionsplan vom Ressortleiter genehmigt.*

Das BKA wies auf einen möglichen Anschein politischer Einflussnahmen bei einer ministernahen Sonderorganisation hin. Das BMJ befürchtete bei einer direkten Ministerunterstellung einen verschlechterten Informationsfluss. Das BMI verwies auf die bei der Ressortleitung liegende Fachaufsicht. Das BMBWK hingegen hat die interne Revision als Stabsstelle unmittelbar der Ressortleitung unterstellt. Das BMF und das BMLFUW sagten eine Überprüfung der organisatorischen Eingliederung zu.

- 4.4 Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass eine führungsnahe Organisationsform die interne Revision als objektives Informations- und Kontrollinstrument aufwertet, Interessenkonflikte vermindert und den direkten Kontakt zur Ressortleitung fördert; von deren Unterstützung hängt die Wirksamkeit der internen Revision in hohem Maß ab.

8

- 5.1 Die Revisionseinrichtungen sahen in einzelnen Ressorts ihre Einbindung in den relevanten Informationsfluss als nicht ausreichend an.
- 5.2 Nach Auffassung des RH ist die Information über aktuelle Entwicklungen im Ressort für eine effiziente Prüftätigkeit wesentlich. Die Revisionseinrichtungen sollten daher in relevante Informationsflüsse eingebunden werden und den Zugang zu allen dafür notwendigen Informationssystemen des Ressorts erhalten.

Zuständigkeit der Revisionseinrichtungen

- 6.1 Die Zuständigkeit der Revisionseinrichtungen erstreckte sich auf das gesamte Ressort (Zentralstelle und nachgeordnete Dienststellen). In den letzten Jahren wurden jedoch verstärkt bisher unmittelbar von der staatlichen Verwaltung wahrgenommene Aufgaben ausgegliedert und auf rechtlich selbständige Organisationen übertragen. Letztere verfügten nur teilweise über Revisionseinrichtungen (zB Arbeitsmarktservice Österreich, Österreichische Bundesbahnen, Österreichische Bundesforste AG).
- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass durch Ausgliederungen zunehmend revisionsfreie Räume entstehen können. Er empfahl den Bundesministerien, im Rahmen ihrer Eigentümerfunktion darauf hinzuwirken, dass auch in den ausgegliederten Einrichtungen ihres jeweiligen Einflussbereichs interne Revisionen eingerichtet werden. Bei gebarungsmäßig kleineren Einrichtungen wäre allenfalls eine gemeinsame Lösung (zB mit der Revision des fachlich zuständigen Ressorts) überlegenswert.
- 6.3 *Einzelne Ressorts sagten eine grundsätzliche Prüfung der Empfehlung des RH zu. Das BKA verwies auf die Verantwortung der Geschäftsführung von ausgegliederten Einrichtungen, das BMBWK auf die Universitätsautonomie; Einflussnahmen des Eigentümers bzw des Ressorts auf die innere Organisation widersprachen dem Ausgliederungsgedanken. Das BMLFUW sah bei Ausgliederungen ausreichende Kontrollen gegeben.*
- 6.4 Der RH wies auf die erhalten gebliebenen Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand hin.

Personal und Ressourceneinsatz

- 7.1 Der Personalstand der Revisionseinrichtungen der Ressorts reichte von einem Prüfer (1,4 Personen einschließlich Sekretariat) im BMLS bis zu 14 Prüfern (17 Personen einschließlich Sekretariat) im BMLV. Eine Sonderstellung nahm das BMJ mit einer dezentralen Revision bei den Oberlandesgerichten ein. Im Verhältnis zu den Planstellen für das Jahr 2002 (siehe Überblickskasten nach der Kurzfassung) zeigte sich, dass in vier Ressorts weniger als ein Prüfer auf 1 000 Planstellen entfiel. Mit zunehmender Größe der Ressorts nahm das Verhältnis Prüfer zu Ressortmitarbeitern grundsätzlich ab.
- Bundesweit war durchschnittlich ein Prüfer einer Revisionseinrichtung für rd 1 900 Planstellen (bzw 0,52 Prüfer pro 1 000 Planstellen) und 500 Mill EUR an Budgetmitteln (bzw 1,93 Prüfer für 1 Mrd EUR) prüfungszuständig. Einige Revisionseinrichtungen (BMA, BMF, BMI, BMJ, BMLV, BMLS) nahmen in geringem Ausmaß die Dienste von externen Experten in Anspruch.

PERSONAL UND RESSOURCENEINSATZ

9

Eine im Jahr 1996 in Deutschland, der Schweiz und in Österreich durchgeführte Erhebung lieferte Hinweise auf eine insgesamt eher mäßige personelle Ausstattung der Revisionseinrichtungen des Bundes.

- 7.2 Der RH betonte, dass ausreichende Personalkapazitäten eine wesentliche Voraussetzung für die Wirksamkeit der Revisionseinrichtungen darstellen. Die Kennzahlen wiesen darauf hin, dass besonders die großen Ressorts (BMBWK, BMF, BMI) tendenziell schlechter ausgestattet sind. Eine Mindestanzahl von zwei Prüfern erachtete der RH auch bei kleinen Ressorts jedenfalls für erforderlich.

Er regte an, die Revisionseinrichtungen unter Berücksichtigung der Größe des Ressorts, der Komplexität der Ressorttätigkeiten, der den Revisionseinrichtungen übertragenen Aufgaben und der angestrebten Prüf frequenz ausreichend mit Mitarbeitern auszustatten. Der gezielte Einsatz von externen Experten kann die Effizienz erhöhen.

- 7.3 *Einzelne Ressorts, denen eine personelle Aufstockung empfohlen wurde, stellten eine solche in Aussicht (BMF, BMVIT). Andere wollten durch innerorganisatorische Maßnahmen (BMA) oder die fallweise Beziehung externer Experten (BMLS) zusätzliche Ressourcen für die Revisionstätigkeit bereitstellen. Das BMBWK wies für seinen Bereich auf eine eingeschränkte Aussagekraft der Kennzahlen, das BMI auf Budgetrestriktionen.*

- 8.1 Die Revisionsleiter bezeichneten es als schwierig, geeignete Mitarbeiter für die Revisionstätigkeit einzustellen. Spezielle Aus- und Fortbildungs konzepte für die Revisionsmitarbeiter lagen nicht vor.
- 8.2 Der RH hob die besondere Bedeutung von qualifiziertem Personal für eine anerkannte und qualitativ hochstehende Revisionsarbeit hervor; deren Wirksamkeit hängt in hohem Maß von der fachlichen und sozialen Kom petenz der Revisionsmitarbeiter ab. Eine Mitentscheidung des zuständigen Revisionsleiters bei der Personalauswahl wäre zweckmäßig. Die Arbeitsplätze in der internen Revision sollten qualifizierten Mitarbeitern besondere Anreize bieten. Der RH empfahl, in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle der Internen Revision ein Aus- und Fortbildungs konzept für Revisionsmitarbeiter zu erarbeiten.
- 8.3 *Das BMLS sagte entsprechende Initiativen zu.*

Personal und Ressourceneinsatz**10**

- 9.1 Die Arbeitsplatzbewertungen der Leitungsfunktion der Revisionseinrichtungen waren in den einzelnen Bundesministerien unterschiedlich und lagen zwischen der Verwendungsgruppe/Funktionsgruppe A1/4 und A1/7. Sechs Revisionsleiter waren in A1/6 eingestuft (entspricht einer besonders bedeutenden Abteilung in einer Zentralstelle). Die Einstufung der Arbeitsplätze der Bediensteten im Prüfdienst war ebenfalls uneinheitlich.
- 9.2 Nach Ansicht des RH kommt den Revisionseinrichtungen wegen der hohen fachlichen Anforderungen an die Mitarbeiter und ihrer Bedeutung für eine finanziell geordnete Verwaltungsführung jedenfalls die Stellung einer besonders bedeutenden Abteilung in einer Zentralstelle zu. Der RH regte an, die Arbeitsplatzbewertung der Revisionsmitarbeiter unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte zu vereinheitlichen.
- 9.3 *Die Ressorts mit einer unterdurchschnittlichen Arbeitsplatzbewertung sagten größtenteils eine Neubewertung oder eine Überprüfung zu. Das BMLS und das BKA wiesen darauf hin, dass für die Arbeitsplatzbewertung nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Organisationseinheit, sondern nur die gesetzlichen Kriterien maßgeblich sein dürfen.*
- 9.4 Der RH teilte diese Ansicht und verwies auf die aus der Bedeutung der Revision im Regelfall gegebenen besonderen fachlichen Anforderungen an die Revisionsarbeitsplätze.

Aufgaben der Revisionseinrichtungen

Revision (nachgängige Kontrolle)

- 10.1 Die Revisionstätigkeit (nachgängige, prozessunabhängige Kontrolle des Verwaltungshandelns, in der Regel durch Prüfungen an Ort und Stelle) stellte in sechs von zwölf Ministerien die kapazitätsmäßig bedeutendste Aufgabe der Revisionseinrichtungen dar. In einigen Ressorts (BMA, BMF, BMI, BMWA) nahm sie mehr als 50 % der Kapazitäten in Anspruch, in anderen dagegen weniger als 20 % bzw keine (BMBWK–Bereich Bildung und Kultur, BMLV, BMLS, BMVIT).
- 10.2 Nach Auffassung des RH war die Revisionstätigkeit am besten geeignet, die Funktionsfähigkeit der Verwaltung und die Gebarungssicherheit zu überwachen; die interne Revision konnte damit ihre Funktion als prozessunabhängige Kontrollinstanz erfüllen. Der RH sah daher als Kernaufgabe der internen Revision die Revisionstätigkeit an, deren Anteil grundsätzlich nicht unter 40 % der Gesamtaktivitäten einer Revisionseinrichtung liegen sollte.
- 10.3 *Die Ressorts mit geringem Anteil an nachgängiger Kontrolltätigkeit sagten größtenteils eine Verschiebung der Prioritäten zu.*

Aufgaben der Revisionseinrichtungen

11

Mitbefassung (begleitende Kontrolle)

- 11.1 In fast allen Bundesministerien fand eine begleitende Kontrolle von Auftragsvergaben durch die Revisionseinrichtungen statt; in einigen Ressorts darüber hinaus auch bei Förderungen (zB BMBWK, BMLFUW, BMSG). Die begleitende Kontrolle beanspruchte die Kapazitäten der internen Revisionen je nach Ressort in sehr unterschiedlichem Ausmaß. In vielen Ressorts (BMA, BMF, BMI, BMJ, BMLS) lag der Anteil der begleitenden Kontrolle an der Gesamtaktivität unter 10 % bzw war beim BMWA keine Zuständigkeit gegeben; in anderen Ressorts dagegen lag er über 50 % (BMBWK–Bereich Wissenschaft, BMLV, BMVIT).

Die Wertgrenze für die Mitbefassung der Revisionseinrichtungen lag in der Regel bei rd 73 000 EUR. Nach den Feststellungen des RH wurden die Bestimmungen über die Mitbefassung in einzelnen Ressorts jedoch nicht lückenlos eingehalten.

- 11.2 Der RH erachtete eine begleitende Kontrolle bei Beschaffungen, Vergaben und Förderungen mit finanziell bedeutenden Beträgen durch die interne Revision als zweckmäßig. Er bemängelte, dass einigen Revisionen die über der Wertgrenze liegenden Verfügungen nicht oder nicht rechtzeitig zur Kenntnis gebracht wurden. Allerdings sollten die Revisionseinrichtungen dabei auf die Beratung beschränkt bleiben und dürften keinesfalls zur Entscheidungsinstanz gemacht werden.

Darüber hinaus betonte der RH, dass die begleitende Kontrolle nicht zur Hauptaktivität einer Revision werden sollte, sondern stets nur als Ergänzung der Kernaufgabe der nachgängigen Kontrolle verstanden werden kann.

- 11.3 *In den Ressortstellungnahmen wurde die Auffassung des RH weitgehend geteilt. Einzelne Ressorts (BMLV, BMVIT) wiesen jedoch für ihren Bereich auf die spezielle Bedeutung einer begleitenden Kontrolle hin; das BMBWK sah sie als gleichrangigen Schwerpunkt, das BMLS als wichtigste Aufgabe der internen Revision.*

Sonstige Aufgaben

- 12.1 Die Revisionseinrichtungen wurden in einigen Ministerien zur Beratung bei Organisations- und Verwaltungsreformvorhaben herangezogen (Tätigkeitsumfang im Durchschnitt 12 % der Gesamtaktivität).
- 12.2 Nach Ansicht des RH verfügen die Revisionseinrichtungen über gute Kenntnisse der Stärken und Schwächen des jeweiligen Ressorts. Er erachtete es daher als sinnvoll, diese bei wesentlichen Reformvorhaben zur Beratung heranzuziehen.

Aufgaben der Revisionseinrichtungen**12**

- 13.1 In einigen Ressorts wurden die Revisionseinrichtungen auch zu revisionsfremden Aufgaben — wie Controllingtätigkeiten (zB BKA, BMF, BMLS) oder operativen Tätigkeiten (zB Förderungsabrechnung oder Projektkoordination) — herangezogen. In zwei Ressorts (BMSG, BMWA) waren die Revisionseinrichtungen überdies mit der Finanzkontrolle für die EU-Mittel befasst.
- 13.2 Der RH hielt es nicht für zweckmäßig, den Revisionseinrichtungen Aufgaben zu übertragen, die sie so weit in die Verwaltungsabläufe und Entscheidungsprozesse einbinden, dass ihre Unabhängigkeit und Unbefangenheit bei einer allfälligen späteren Prüfungstätigkeit nicht mehr gewährleistet ist. Er erachtete insbesondere Aufgaben des Controllings, der Förderungsabrechnung oder des Projektmanagements mit der Tätigkeit der internen Revision als unvereinbar.

Andererseits stellte die Finanzkontrolle der EU-Mittel zwar keine typische Revisionsaufgabe dar, war aber eine Tätigkeit, die aufgrund der für diese Aufgabe gebotenen Unabhängigkeit im Einklang mit der Stellung und der Funktion der Revisionseinrichtungen stand.

- 13.3 *Die betroffenen Ressorts sagten überwiegend eine Entlastung der Revisionseinrichtungen von revisionsfremden Tätigkeiten zu.*

Prüfungsplanung

- 14.1 In neun der zwölf geprüften Ressorts beruhten die Prüfungstätigkeiten auf den von den Revisionseinrichtungen erstellten Jahresplänen, die im Regelfall vom Ressortleiter genehmigt wurden. Die Kriterien und Gründe für die Auswahl der Prüfungsgebiete waren unterschiedlich bzw nicht immer ausreichend dokumentiert. Die in den meisten Revisionsordnungen vorgesehene Möglichkeit von Sonderrevisionen auf Wunsch des Bundesministers oder Ersuchen eines Sektionsleiters wurde in sehr unterschiedlichem Ausmaß genutzt.
- 14.2 Die RH bewertete die in den Ressorts weitgehend vorhandene Jahresplanung positiv und empfahl allen Bundesministerien, Revisionspläne zu erstellen. Er regte weiters eine stärker an den Risiken orientierte Prüfungsplanung mit einer schriftlichen Festlegung der Prüfungsschwerpunkte an. Die Revisionseinrichtungen sollten in ihre Prüfungsplanungen vermehrt Follow-up-Prüfungen zu Prüfungsergebnissen des RH aufnehmen. Bei Prüfungsvorhaben sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vorschlägen der internen Revision und Prüfungswünschen der Ressortleitung angestrebt werden.
- 14.3 *Soweit noch keine Revisionspläne vorlagen, sagten die Ressorts ihre Erstellung oder die Prüfung der diesbezüglichen Empfehlung zu. Eine stärker risikoorientierte Prüfungsplanung werde generell angestrebt.*

Kosten–Nutzen der internen Revision

- 15.1 Angaben zum Umsetzungsgrad der Empfehlungen der Revisionseinrichtungen und zu den dadurch bewirkten finanziellen Erfolgen waren in den meisten Ressorts nur eingeschränkt möglich. Die Weiterverfolgung von Empfehlungen erfolgte unterschiedlich intensiv. Vielfach wurden Empfehlungen schon im Rahmen der Prüfung von der geprüften Stelle umgesetzt. Einige Revisionen konnten die durch ihre Tätigkeit erzielten Erfolge und die finanziellen Einsparungen anhand von Einzelfällen quantifizieren. Weiters wiesen sie auf die präventive Wirkung einer funktionierenden Revision hin.
- 15.2 Nach Ansicht des RH erhöhte die Quantifizierung von Empfehlungen ebenso wie deren konsequente Weiterverfolgung die Wirkung und Akzeptanz der internen Revision. Der RH anerkannte, dass in jenen Fällen, in denen Quantifizierungen vorgenommen werden konnten, die durch die Arbeit der internen Revision erzielten Einsparungen die Kosten der Revisionseinrichtungen beträchtlich überstiegen.

Er empfahl den Revisionseinrichtungen, die finanziellen Wirkungen von Empfehlungen möglichst zu quantifizieren, die Umsetzung ihrer Empfehlungen durch Führung einer "Offenen–Posten–Liste" weiter zu verfolgen und in den Jahresberichten an die Ressortleitung die Erfolge ihrer Arbeit darzustellen.

- 15.3 *Die Ressorts standen den Empfehlungen des RH positiv gegenüber.*

Koordination der Revisions- einrichtungen

- 16.1 Der Ministerratsbeschluss aus dem Jahr 1981 legte fest, dass zum Zweck der Koordination der Tätigkeit der Revisionseinrichtungen des Bundes eine Koordinationsstelle der Internen Revision (Koordinationsstelle) im Bundeskanzleramt (zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im BMLS) eingerichtet wird. Die Koordinationsstelle war ursprünglich eine eigene Abteilung mit vier bis fünf Mitarbeitern.

Seit der letzten Gebarungsüberprüfung des RH im Jahr 1989 erfolgte eine organisatorische Schlechterstellung und eine kontinuierliche Verringerung ihres Personalstands auf einen Leiter — dem zusätzlich die innere Revision des BMLS übertragen wurde — und eine teilzugeteilte administrative Unterstützungsstelle.

Die Koordinationsstelle setzte nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten einzelne wichtige Schwerpunkte (zB Weiterbildungs– und Informationsveranstaltungen), konnte jedoch die im Ministerratsvortrag aus dem Jahr 1981 vorgesehenen Aufgabenbereiche nicht oder nur mehr sehr eingeschränkt wahrnehmen. Die meisten Ressorts standen der Koordinationsstelle der internen Revisionen des Bundes grundsätzlich positiv gegenüber und sahen deren Aufgabe in einer verstärkten Servicefunktion.

Ein weiterer Ministerratsbeschluss aus 1983 sah vor, Revisionsberichte anderer Ressorts der Koordinationsstelle zu übermitteln, sofern darin grundsätzliche, ressortübergreifende Fragen angesprochen werden. In den letzten Jahren wurden der Koordinationsstelle keine Revisionsberichte übermittelt.

Koordination der Revisionseinrichtungen

14

- 16.2 Der RH stellte fest, dass die die Koordinationsstelle betreffenden Ministerratsbeschlüsse nicht zur Gänze umgesetzt bzw eingehalten wurden. Er erachtete eine zentrale Unterstützung der Revisionseinrichtungen des Bundes und die Wahrnehmung bestimmter Koordinationsfunktionen für notwendig.

Der RH befürwortete einen Ausbau der Unterstützungsleistungen der Koordinationsstelle; er empfahl dazu ihre personelle Stärkung, eine Konzentration ihrer Aufgaben auf serviceorientierte Leistungen und Supportfunktionen sowie die zentrale Vertretung der Anliegen der internen Revision auf Bundesebene. Das BMLS sollte eine Neuausrichtung der Koordinationsstelle in Abstimmung mit den Ressorts in Angriff nehmen und die betreffenden Ministerratsbeschlüsse überarbeiten.

- 16.3 *Das BMLS sagte eine Überarbeitung der die Koordinationsstelle betreffenden Ministerratsbeschlüsse zu. Eine personelle Aufstockung lehnte das BMLS ab; es werde jedoch durch den gezielten Einsatz von externen Kräften Ressourcen bereitstellen.*
- 16.4 Der RH erachtete im Hinblick auf die wahrzunehmenden Aufgaben weiterhin eine personelle Aufstockung der Koordinationsstelle und zugleich Inneren Revision des BMLS für erforderlich.

Ressortspezifische Feststellungen

Ressortberichte

- 17 Der RH verfasste neben den allgemeinen Feststellungen zur internen Revision des Bundes auch Einzelberichte zur spezifischen Situation der Revisionseinrichtungen in den einzelnen Ressorts; er gab dabei eine Reihe von speziellen Empfehlungen ab. Diese Empfehlungen wurden überwiegend positiv aufgenommen und ihre Umsetzung in Aussicht gestellt. Hinsichtlich der organisatorischen Stellung der internen Revision sprach sich die überwiegende Mehrzahl der Ressorts für die Beibehaltung ihrer spezifischen organisatorischen Eingliederung aus.

BKA

- 18.1 Die interne Revision war in das Präsidium eingegliedert. Ihr Aufgabengebiet umfasste hauptsächlich Revisionen und die begleitende Kontrolle von Auftragsvergaben, aber auch Controlling- und Verwaltungsreformvorhaben, die im Hinblick auf ihre Funktion als prozessunabhängige Kontrollinstanz problematisch waren. Die in einem Referat der Revisionsabteilung durchgeführten Förderungsabrechnungen wurden im Jahr 2002 einer anderen Organisationseinheit übertragen, das Referat der Revisionsabteilung mit der Förderungsrevision betraut. Die Revisionsabteilung war personell ausreichend ausgestattet.
- 18.2 Der RH empfahl dem BKA, die Ressourcen der Revisionsabteilung zu Revisionstätigkeiten (nachgängige Kontrolle) zu verlagern und Controlling- sowie Verwaltungsreformagenden anderen Organisationseinheiten zu übertragen.
- 18.3 *Das BKA sagte dies zu.*

BMA

- 19.1 Das Generalinspektorat war dem Generalsekretär für auswärtige Angelegenheiten unterstellt und in den internen Informationsfluss gut eingebunden. Es wies einen hohen Anteil an Revisionstätigkeit auf und verfolgte seine Empfehlungen gezielt weiter; dadurch konnten erhebliche Einsparungen und eine hohe Umsetzungsquote dokumentiert werden. Nicht besetzte Stellen führten zeitweise zu einer verminderten Prüfungstätigkeit. Auch bei Vollbesetzung des Generalinspektorats konnten nicht zwei gleichzeitig einsetzbare Prüfteams gebildet werden.
 - 19.2 Der RH empfahl dem BMA, durch eine vorausschauende Personalplanung unter Beachtung des ressortspezifischen Rotationsprinzips eine kontinuierliche Prüftätigkeit sicherzustellen. Die Revisionskapazität wäre aufzustocken, um die Bildung von zwei Prüfteams zu ermöglichen.
 - 19.3 *Laut Stellungnahme des BMA sei die längere Vakanz auf besondere Umstände zurückzuführen gewesen. Eine vorübergehende Zuteilung von Mitarbeitern zur internen Revision werde erwogen.*

BMBWK

- 20.1 Im BMBWK bestanden zwei Revisionsabteilungen (für den Bereich Bildung und Kultur sowie für den Bereich Wissenschaft). Beide waren der Präsidialsektion eingegliedert. Der Personalstand verringerte sich im Jahr 2001 insgesamt um vier Personen.

Die für den Bereich Bildung und Kultur zuständige Revisionsabteilung führte keine Revisionen durch und erstellte auch keine Revisionspläne. Sie wendete mehr als ein Drittel ihrer Kapazitäten für Förderungsabrechnungen auf.

Der Tätigkeitsschwerpunkt der Revisionsabteilung Wissenschaft lag in der begleitenden Kontrolle.

- 20.2 Der RH empfahl dem BMBWK,

 - (1) die beiden Revisionsabteilungen organisatorisch zusammenzuführen, die Personalkapazität aufzustocken und die Arbeitsplatzbewertung zu verbessern;
 - (2) die Ressourcen zu Revisionstätigkeiten (nachgängige Kontrolle) zu verlagern und revisionsfremde Tätigkeiten (zB Förderungsabrechnungen) anderen Organisationseinheiten zu übertragen sowie
 - (3) jährliche Revisionspläne zu erstellen.

20.3 Laut *Stellungnahme des BMBKw* seien die beiden Revisionsabteilungen im Oktober 2002 zusammengelegt und der Ressortleitung unterstellt worden. Die Arbeitsplatzbewertung werde verbessert, die Aufgabenschwerpunkte würden deutlich verändert werden. Neben der Revision seien auch andere Aufgabenbereiche als gleichrangig zu betrachten. Die Erstellung von Revisionsplänen werde geprüft.

16

BMF

- 21.1 Die interne Revision war der Präsidialektion eingegliedert. Ihr Aufgabenbereich umfasste schwerpunktmäßig die Überprüfung der Organisationseinheiten des Ressorts im Bereich der gesamten Finanzverwaltung. Der internen Revision waren in den Jahren 1999 und 2000 Agenden des Controllings übertragen worden. Unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der Einnahmenansätze und der hohen Beschäftigtenzahl im BMF war die personelle Ausstattung der Revisionabteilung gering. Anlassbezogene Prüfungen nahmen einen beträchtlichen Anteil der Prüfungstätigkeit in Anspruch.
- 21.2 Der RH empfahl dem BMF,
- (1) die Personalkapazität der internen Revision aufzustocken und
 - (2) auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen längerfristig aufgrund von Risikoeinschätzungen geplanten Revisionen und Sonderprüfungen zu achten.
- 21.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei eine Neuorganisation der internen Revision und eine Ausweitung der Ressourcen in Planung.*

BMI

- 22.1 Die interne Revision war der Sektion Recht, Kontrolle und Verwaltungsinnovation eingegliedert. Ihr Aufgabenbereich umfasste schwerpunktmäßig die Überprüfung der Organisationseinheiten des Ressorts. Die personelle Ausstattung der Revisionsabteilung war angesichts der großen Anzahl der Ressortmitarbeiter gering. Anlassbezogene Prüfungen nahmen einen beträchtlichen Anteil der Prüfungstätigkeit in Anspruch.
- 22.2 Der RH empfahl dem BMI,
- (1) die Personalkapazität der internen Revision aufzustocken und die Arbeitsplatzbewertung zu verbessern sowie
 - (2) auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen längerfristig aufgrund von Risikoeinschätzungen geplanten Revisionen und Sonderprüfungen zu achten.
- 22.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei die personelle Ausstattung im Hinblick auf bestehende Budgetrestriktionen ausgewogen. Die Arbeitsplatzbewertungen würden überprüft, die Bestrebungen zur Stärkung der Prüfungsautonomie anerkannt werden.*

BMJ

- 23.1 Die Revisionsabteilung war in das Präsidium eingegliedert; ihr kam eine gefestigte Position im Ressort zu und sie war in den internen Informationsfluss gut eingebunden. Ihre Tätigkeiten umfassten sowohl Revisionen als auch Verwaltungsreform- und Organisationsprojekte, wobei letztere im Hinblick auf die Funktion der Revisionsabteilung als prozessunabhängige Kontrollinstanz problematisch waren. Die Einrichtung von dezentralen Revisionseinrichtungen bei den Oberlandesgerichten entsprach den spezifischen Erfordernissen der Justiz. Die Revisionsabteilung verfolgte die Empfehlungen kontinuierlich weiter. Quantifizierbare Einsparungen aus Revisionsempfehlungen übertrafen die Kosten der Revisionsabteilung beträchtlich.

- 23.2 Der RH empfahl dem BMJ, die Revisionsabteilung bei Verwaltungsreform- und Organisationsprojekten wohl beratend beizuziehen, die Projektleitung oder wesentliche Projektfunktionen aber anderen Organisationseinheiten zu übertragen.
- 23.3 *Das BMJ sagte dies eingeschränkt auf Projekte zu, die nicht der Umsetzung von Revisionsempfehlungen dienen.*

BMLV

- 24.1 Das Kontrollbüro war als Stabsstelle im Kabinett des Bundesministers eingerichtet und personell zufriedenstellend ausgestattet. Der unmittelbare Zugang zur Ressortleitung verdeutlichte dessen Bedeutung im BMLV. Neben nachgängigen Prüfungen waren vor allem begleitende Kontrollen von Großprojekten sowie die Überwachung von Auftragsvergaben durchzuführen. Das Kontrollbüro erzielte seit Jahren durch direkte Einwirkung auf Beschaffungsvorgänge beträchtliche Einsparungen. Die Empfehlungen des Kontrollbüros wurden überwiegend umgesetzt.
- 24.2 Der RH empfahl dem BMLV, die Ressourcen des Kontrollbüros in Richtung nachgängige Kontrolle zu verlagern.
- 24.3 *Das BMLV sagte dies zu, verwies aber auf die Erfolge bei der begleitenden Kontrolle.*

BMLFUW

- 25.1 Im BMLFUW bestanden zwei mit Revisionsangelegenheiten befasste Abteilungen (für den Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie für den Bereich Umwelt), die Anfang 2002 zusammengelegt wurden. Die Verantwortlichen waren um eine reibungslose Zusammenführung der beiden Abteilungen bemüht. Absehbar war allerdings, dass der Revisionsabteilung zwei Planstellen auf Dauer verloren gehen werden. Die Revisionsabteilung war beim Generalsekretär angesiedelt. Ihre Aufgabenschwerpunkte lagen bei der begleitenden Kontrolle (Mitbefassung bei Vergaben und Förderungen) und der nachgängigen Kontrolle.
- 25.2 Der RH empfahl dem BMLFUW, den Bundesminister stärker in die Prüfungsplanung einzubinden und die Prüfungspläne von ihm genehmigen zu lassen.
- 25.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe sich die Genehmigung des Prüfplans durch den Generalsekretär bewährt.*

BMLS

- 26.1 Die Aufgaben der inneren Revision des BMLS sowie der Koordinationsstelle der Internen Revision des Bundes waren einer Stabsstelle in der Präsidial- und Sportsektion übertragen. Die personelle Ausstattung (Leiter und eine teilzugeteilte administrative Unterstützungsstelle) war für diese Aufgabenbereiche unzureichend. Die Aufgabe als Koordinationsstelle beanspruchte die Hälfte der Leistungszeit.

Der organisatorische Status und die Arbeitsplatzbewertung des Revisionsleiters entsprachen nicht der Stellung, die einer internen Revision zukommen sollte. Bei der Erlassung der Revisionsordnung kam es zu Verzögerungen. Revisionspläne wurden bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht erstellt, erste Prüfungen jedoch durchgeführt. Der inneren Revision waren auch Verwaltungsreformaufgaben übertragen.

BMLS**18**

26.2 Der RH empfahl dem BMLS,

- (1) die personelle Ausstattung der inneren Revision bzw der Koordinationsstelle zu verbessern, eine organisatorische Aufwertung der inneren Revision vorzunehmen und die Arbeitsplatzbewertung zu verbessern;
- (2) die Ressourcen der inneren Revision verstkt zu Revisionstätigkeiten (nachgängige Kontrolle) zu verlagern und
- (3) jährliche Revisionspläne zu erstellen.

26.3 *Das BMLS verwies auf seine Sparsamkeitsberlegungen; es werde jedoch gezielt externe Experten einsetzen. Der begleitenden Kontrolle werde im BMLS ein höherer Stellenwert eingermt; Revisionspläne würden künftig erstellt.*

BMSG

- 27.1 Die Revisionsabteilung des BMSG war direkt dem Bundesminister unterstlt; ihr kam eine gefestigte Position im Ressort zu. Sie hatte drei Aufgabenschwerpunkte: Die nachgängige Prüfungstätigkeit, die begleitende Kontrolle (von Beschaffungen, Vergaben und Förderungen) und die Kontrolle der Verwendung von EU-Mitteln, wobei diese Aufgabe in Zukunft wegfallen wird. Durch ihre Koordinationsfunktion hatte die interne Revision einen Überblick über alle Prüfungs- und Kontrollvorhaben im Ressort. Sie führte hauptsächlich anlassbezogene Sonderprüfungen im Auftrag des Bundesministers durch.
- 27.2 Der RH empfahl dem BMSG, auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen längerfristig aufgrund von Risikoeinschätzungen geplanten Revisionen und Sonderprüfungen zu achten.

BMVIT

- 28.1 Die interne Revision im BMVIT unterstand dem Generalsekr. Mit einer Personalausstattung von drei Personen (zwei Prüfer und eine administrative Untersttzungskraft) zählte sie verglichen mit den anderen Bundesministerien zu den personell kleinsten Revisionsabteilungen. Die Arbeitsplatzbewertung des Abteilungsleiters entsprach nicht der Stellung einer besonders bedeutenden Abteilung in einer Zentralstelle. Sie führte keine Prüfungen an Ort und Stelle durch und verfügte auch nicht über Revisionspläne. Mehr als 50 % ihrer Kapazität wendete sie für die begleitende Kontrolle von Vergaben auf.
- 28.2 Der RH empfahl dem BMVIT,
- (1) die Schwerpunkte für die Tätigkeit der internen Revision neu festzulegen und die Prüfungstätigkeit (nachgängige Kontrolle) deutlich zu steigern;
 - (2) jährliche Revisionspläne zu erstellen und
 - (3) die Abteilung personell aufzustocken sowie die Arbeitsplatzbewertung zu verbessern.
- 28.3 *Das BMVIT sagte die Umsetzung der Empfehlungen prinzipiell zu.*

BMWA

- 29.1 Die Revisionsabteilung des BMWA war in den Präsidialbereich bzw seit Jänner 2002 in den Personalbereich des Ressorts eingegliedert; in die relevanten Informationsflüsse des Ressorts war sie nicht ausreichend eingebunden. Der Aufgabenschwerpunkt der Revisionsabteilung lag bei der nachgängigen Kontrolle. Seit 2000 kam ihr auch die Finanzkontrolle für die EU-Mittel zu; die im Zusammenhang mit der Finanzkontrolle erforderlichen Kontrollhandlungen hatte sie zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht aufgenommen. Für begleitende Kontrollen (Mitarbeiterbefassung bei Vergaben bzw Förderungen) war die Revisionsabteilung nicht zuständig.
- 29.2 Der RH empfahl dem BMWA,
- (1) eine begleitende Kontrolle bei Auftragsvergaben und Förderungen mit hohen finanziellen Mitteln vorzusehen;
 - (2) die Arbeitsplatzbewertung zu verbessern und
 - (3) sicherzustellen, dass die Verpflichtungen aus der Finanzkontrolle der EU-Mittel erfüllt werden können.
- 29.3 *Laut Stellungnahme des BMWA werde eine begleitende Kontrolle überlegt; die Neubewertung der Arbeitsplätze sei bereits eingeleitet worden. Für die Kontrolle der EU-Mittel würde ein Prüfraster entwickelt.*

20Schluss-
bemerkungen

30 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Auf eine Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen für die Revisionseinrichtungen wäre hinzuwirken. Die Einrichtung der Revisionseinrichtungen wäre verbindlich vorzusehen.
- (2) Die Revisionseinrichtungen wären führungsnahe einzurichten und möglichst dem Ressortleiter unmittelbar zu unterstellen.
- (3) Für die interne Revision wäre die nachgängige Kontrolle als Kernaufgabe zu bestimmen sowie eine begleitende Kontrolltätigkeit bei finanziell bedeutenden Vergabe- und Förderungsfällen vorzusehen. Von revisionsfremden Tätigkeiten wären die Revisionseinrichtungen zu entlasten.
- (4) Die Revisionseinrichtungen wären unter Berücksichtigung der Größe des Ressorts, der Komplexität der Ressorttätigkeiten und der übertragenen Aufgaben ausreichend mit qualifizierten Mitarbeitern auszustatten.
- (5) Die Arbeitsplatzbewertung der Revisionsmitarbeiter wäre unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der internen Revision und der hohen Anforderungen an die Mitarbeiter zu vereinheitlichen.
- (6) Die finanziellen Wirkungen von Empfehlungen der Revisionseinrichtungen wären möglichst zu quantifizieren und deren Umsetzung durch Führung einer "Offenen-Posten-Liste" weiter zu verfolgen.
- (7) Die Revisionseinrichtungen sollten jeweils in die relevanten Informationsflüsse des Ressorts eingebunden werden und den Zugang zu allen dafür notwendigen Informationssystemen des Ressorts erhalten.
- (8) Die Koordinationsstelle der Internen Revision sollte ihre zentralen Unterstützungsleistungen für die Revisionseinrichtungen des Bundes ausbauen; dafür wäre sie personell zu verstärken.

Bereich der Bundesministerien für
Bildung, Wissenschaft und Kultur
Verkehr, Innovation und Technologie
Wirtschaft und Arbeit

Forschungsangelegenheiten

Kurzfassung

Die Bruttoinlandsausgaben für Forschung in Österreich stiegen von 1995 bis Ende 2001 um 49 % auf rd 4,030 Mrd EUR. Diese Erhöhung war im Wesentlichen auf die Mitwirkung Österreichs an den Rahmenprogrammen der EU und auf höhere Forschungsausgaben im Unternehmenssektor zurückzuführen. Die diesbezüglichen Ausgaben des Bundes stiegen durch den Einsatz von Sondermitteln für Forschung und Entwicklung in Form von drei "Technologiemilliarden" (auf Basis von ATS) von 1995 bis 2001 von 1,092 Mrd EUR auf 1,356 Mrd EUR.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt stieg der Anteil der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (Forschungsquote) von 1,57 % (1995) auf 1,91 % (2001). Österreich wies damit gegenüber den OECD-Staaten (1999: 2,21 %) einen Rückstand auf. Bis 2005 soll sich die Forschungsquote auf 2,5 % erhöhen.

Die insgesamt erarbeiteten Vorschläge und Konzepte zur Weiterentwicklung der österreichischen Forschungspolitik enthielten zwar wertvolle Anregungen, entsprachen aber mangels Verbindlichkeit nicht der Qualität eines forschungspolitischen Gesamtkonzepts. Der RH empfahl der Bundesregierung, Festlegungen und Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung für die österreichische Forschungspolitik im Ministerrat zu beschließen.

Das Fehlen eines förderungspolitischen Gesamtkonzepts mit definierten Strategiefeldern führte zur Verwirklichung vieler Einzelideen. Die einzelnen Bundesministerien verwirklichten dabei unter vorrangiger Verfolgung ihrer ressortspezifischen Interessen eine breite Palette von Programmen ohne Prioritätenreihung und ohne einheitliche Programmgestaltung. Weiters fehlte eine finanzielle Gesamtplanung für die gesamte Laufzeit der aus den Technologiemilliarden finanzierten Programme und Projekte.

Durch die Beteiligung von drei Bundesministerien bestand eine weitgehende Aufsplitterung der Forschungskompetenzen. Eine durchgängige und nachvollziehbare Abstimmung von Ressortinteressen war nicht gegeben.

Kurzfassung

22

Die seit Jahren gewachsene Struktur an Förderungseinrichtungen erschwerte eine abgestimmte Ausrichtung auf eine gesamthafte österreichische Forschungspolitik.

Die Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern beschränkte sich auf einzelne Förderungsprogramme. Eine darüber hinausgehende Abstimmung in der strategischen Forschungspolitik erfolgte nur teilweise.

Kenndaten zu den Bruttoinlandsausgaben für Forschung in Österreich

Rechtsgrundlagen	Bundesgesetz zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung, BGBl Nr 434/1982 idgF, Forschungsorganisationsgesetz, BGBl Nr 341/1981 idgF						
Geburungsumfang	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bruttoinlandsausgaben*	2 700,67	2 884,05	3 121,60	3 399,83	3 655,96	3 805,69	4 030,89
Index	100	107	116	126	135	141	149
<i>davon durch den Bund finanziert</i>	1 092,28	1 066,46	1 077,59	1 097,51	1 200,82	1 225,42	1 356,92
Forschungsquote in %**	1,57	1,62	1,71	1,79	1,86	1,86	1,91

* Darunter werden die gesamten Ausgaben für die innerhalb eines Landes durchgeführte Forschung und experimentelle Entwicklung verstanden. Die Ausgaben werden durch Bund, Länder, Unternehmenssektor, Ausland und Sonstige finanziert.

** Anteil der gesamten Bruttoinlandsausgaben für Forschung am Bruttoinlandsprodukt

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von November 2001 bis Ende Jänner 2002 die Forschungsstrategie, -instrumente und -mittel des Bundes unter besonderer Berücksichtigung der in den Jahren 1997 bis 2001 eingesetzten "Technologiemilliarden". Die Prüfungshandlungen konzentrierten sich dabei im Wesentlichen auf die mit Forschungsangelegenheiten betrauten Sektionen des BMBWK, BMVIT und BMWA.

Zu den im Juni 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen gaben die befassten Ressorts im September und Oktober 2002 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2002.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

- Für die Durchführung der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik sind insbesondere das Bundesgesetz zur Förderung der Forschung und Technologieentwicklung (Forschungs- und Technologieförderungsgesetz) sowie das Bundesgesetz über die Forschungsorganisation in Österreich und über Änderungen des Forschungsförderungsgesetzes (Forschungsorganisationsgesetz) maßgeblich. Auf Basis dieser Gesetze wurde im Juli 2000 der Rat für Forschung und Technologieentwicklung eingerichtet.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Sonderfinanzierung der Technologiemilliarden der Jahre 1997 bis 1999 waren das Budgetüberschreitungsgesetz 1997 sowie die Bundesfinanzgesetze für die Jahre 1998 und 1999.

Zielvorgaben zur Forschungspolitik

- 3.1 Das Koalitionsübereinkommen zwischen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei von März 1996 sah Maßnahmen zur Stärkung von Forschung und Entwicklung sowie zur Verbesserung des Wissenstransfers vor. Die Bundesregierung nahm im September 1996 das Technologiepolitische Konzept, welches mittel- und langfristige Zielsetzungen und Leitlinien für die österreichische Technologiepolitik formulierte, zur Kenntnis. Im Juni 1997 kündigte die Regierung auf einer Klausur den Start einer Technologieoffensive an und stellte dafür in der Folge 218,02 Mill EUR (3 Mrd ATS) als so genannte Technologiemilliarden bereit. Im Rahmen einer Regierungsklausur im Jänner 1999 wurde die langfristige Erhöhung der Forschungsquote auf 2,5 % des Bruttoinlandsproduktes angekündigt.

Das Regierungsübereinkommen vom Februar 2000 zwischen der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs beinhaltete eine Anhebung der Forschungsquote auf 2 % bis zum Jahr 2002 und auf 2,5 % bis 2005. Im Juli 2000 stellte die Bundesregierung eine mit 508,71 Mill EUR dotierte neue Forschungs- und Technologieoffensive vor. Im Herbst 2001 kündigte die Bundesregierung weitere Finanzmittel für Forschungsvorhaben an.

Der Nationalrat verabschiedete in der XX. und XXI. Gesetzgebungsperiode eine Reihe von Entschließungen zur Forschung, die auch die Anhebung der Forschungsquote auf 2,5 % des Bruttoinlandsproduktes bis 2005 befrachten.

Wichtige konzeptive Arbeiten im strategischen Umfeld waren der Delphi Report Austria, das Grünbuch zur österreichischen Forschungspolitik, der Bericht der Technologiebeauftragten der Bundesregierung, ein Gutachten des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen zu längerfristigen Aspekten der österreichischen Technologiepolitik sowie eine später vom Rat für Forschung und Technologieentwicklung erarbeitete Forschungsstrategie.

- 3.2 Die erarbeiteten Vorschläge und Konzepte enthielten wertvolle Anregungen zur Weiterentwicklung der strategischen Ziele der österreichischen Forschungspolitik. Da sie jedoch zum Großteil nur Leitlinien ohne verbindliche Festlegung forschungspolitischer Zielsetzungen darstellten, entsprachen diese Ergebnisse nicht der Qualität eines forschungspolitischen Gesamtkonzepts.

Der RH empfahl der Bundesregierung, Festlegungen und Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung für die österreichische Forschungspolitik im Ministerrat zu beschließen und verbindliche Zielvorgaben zu setzen. Weiters wären die vorgeschlagenen Maßnahmen im Sinn einer zielgerichteten Umsetzung verstärkt zu konkretisieren und zu quantifizieren sowie mit Terminvorgaben und Kompetenzen zu verknüpfen.

24**Entwicklung der Forschungsquote**

- 4.1 Die Bruttoinlandsausgaben für Forschung und experimentelle Entwicklung stiegen in Österreich von 1995 bis Ende 2001 um 49 % auf 4,030 Mrd EUR. Die Erhöhung war im Wesentlichen auf die Mitwirkung Österreichs an den Rahmenprogrammen der EU und auf höhere Forschungsausgaben im Unternehmenssektor zurückzuführen. Als Indikator für die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft im Forschungsbereich werden die Bruttoinlandsausgaben für die Forschung mit ihrem Anteil am Bruttoinlandsprodukt (Forschungsquote) herangezogen. Demnach konnte Österreich zur durchschnittlichen europäischen Forschungsquote von 1,86 % im Jahr 1999 aufschließen, weist aber gegenüber den OECD-Staaten (1999: 2,21 %) einen Rückstand auf. Gemäß der Statistik Austria lag die Forschungsquote Österreichs im Jahr 2001 bei 1,91 %; für 2002 lag die Schätzung bei 1,95 %. Bis 2005 soll die Forschungsquote auf 2,5 % angehoben werden.
- 4.2 Der RH wies auf die Schwierigkeiten hin, die österreichische Forschungsquote auf ein Niveau von 2,5 % anzuheben. Dies ist neben der Bereitstellung hoher Mittel durch Bund und Länder auch von der Bereitschaft der Wirtschaft abhängig, ihre Forschungsaktivitäten überproportional auszuweiten. Darüber hinaus wird es auch notwendig sein, die Effizienz des Mitteleinsatzes und die Ergebnis(Output)orientierung des Forschungsförderungssystems zu steigern.

Abstimmung zwischen Bund und Ländern

- 5.1 Die Länder weiteten ab 1995 ihre Forschungsausgaben stark aus. Gemessen an den Bruttoinlandsausgaben für Forschung und Entwicklung war bis 2001 eine Steigerung um 69 % auf 260,04 Mill EUR festzustellen. Dies war auf eine Ausweitung von Förderungsaktionen zurückzuführen, die zum Teil über neu geschaffene Förderungsschienen abgewickelt wurden. Weiters arbeiteten die Länder im Rahmen einzelner Förderungsprogramme mit dem Bund oder durch Kofinanzierungen mit der EU zusammen.
- 5.2 Der RH wies auf die nur teilweise vorhandene Abstimmung zwischen Bund und Ländern in der strategischen Forschungspolitik hin. Er empfahl die Einrichtung eines Konsultationsmechanismus auf der Ebene Bund-Länder und die Verwirklichung übergreifender Forschungsthemen im Rahmen von Gemeinschaftsfinanzierungen. Weiters sollten zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmte Forschungsförderungsgrundsätze erarbeitet werden.
- 5.3 *Laut den Stellungnahmen der überprüften Bundesministerien hätten sie im Rahmen einzelner Forschungsförderungsprogramme zusammengearbeitet. Das BMVIT strebe darüber hinaus eine Vertiefung der gemeinsamen strategischen Ausrichtung im Forschungsbereich an.*

Abstimmung zwischen
Bund und Ländern

25

- 6.1 Seit Ende der siebziger Jahre bestand zunächst auf dem Gebiet der Rohstoffforschung und später im Bereich der Energie- und Umweltforschung in den geförderten Bereichen eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Obwohl immer wieder Vorschläge zur Erneuerung dieser Förderungsplattform vorlagen, setzten erst Mitte des Jahres 2000 Bestrebungen ein, die Zusammenarbeit auf eine breitere Basis zu stellen. In diesem Jahr hatten der Bund 3 Mill EUR und die Länder 2,2 Mill EUR für diese Förderungsbereiche aufgebracht. Mitte 2002 lag dazu ein Positionspapier des BMBWK vor.
- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass der Bund–Länder–Kooperation Signalcharakter für die Qualität der Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften auf dem Gebiet der Forschung zukommt. Er regte deshalb eine grundlegende Neuausrichtung der Förderungsplattform zwischen Bund und Ländern an, um die Zusammenarbeit durch Übernahme aktueller Forschungsthemen weiter zu entwickeln.

Europäischer
Forschungsraum

- 7.1 Die EU strebte seit Anfang 2000 die Schaffung eines gemeinsamen Forschungsraumes an. Dabei soll ein Übergang von der bisher üblichen Einzelprojektförderung auf eine Förderung integrierter Großprojekte erfolgen und eine europäische Forschungsinfrastruktur aufgebaut werden. Gleichzeitig soll eine Verbindung zwischen den nationalen Forschungsaktivitäten hergestellt und die Durchführung der nationalen Programme koordiniert werden.

Zusätzlich ist beabsichtigt, die nationalen Forschungsförderungsprogramme systematisch für Teilnehmer aus anderen Ländern des europäischen Forschungsraumes auf Basis der Gegenseitigkeit und Freiwilligkeit zu öffnen. Gleichzeitig soll eine engere Verbindung zwischen den Organisationen für wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit in Europa hergestellt werden.

- 7.2 Der RH regte eine verstärkte Anpassung der österreichischen Forschungsförderung an die Standards der Förderungsprogramme der EU an. Dabei sollten international ausgerichtete Forschungsförderungsprogramme in einem eigenen Gesamtkonzept zusammengefasst werden, um eine Harmonisierung und Abstimmung der Einzelprogramme zu gewährleisten. Weiters wären die nationalen Förderungsinstitutionen verstärkt in die Forschungsförderungsprogramme der EU einzubinden.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine ausgewogene Mischung aus antragsorientierten Förderungsprogrammen und den bei der EU üblichen wettbewerbsorientierten Förderungsprogrammen notwendig, um einen bestmöglichen Erfolg der Forschungsförderung zu erzielen.*

26

Organisation und Kompetenzverteilung

- Kompetenzverteilung
- 8.1 Die Ressortzuständigkeiten für Forschungsangelegenheiten änderten sich seit 1995 wiederholt. Durch die Anfang 2000 erfolgte Novellierung des Bundesministeriengesetzes 1986 kam es zur Aufteilung der Forschungskompetenzen auf drei Bundesministerien (BMBWK, BMVIT und BMWA).
 - 8.2 Nach Auffassung des RH waren die wiederholten Kompetenzänderungen auf das Fehlen eines verbindlichen langfristigen Forschungskonzepts zurückzuführen, das als Grundlage für die Festlegung von Kompetenzen und Organisationsstrukturen bei den Bundesministerien hätte dienen können. Der RH wies kritisch darauf hin, dass es statt zu einer umfassenden Aufgaben- und Kompetenzbereinigung zu einer weitgehenden Aufsplitterung der Forschungskompetenzen gekommen war. Eine durchgängige und nachvollziehbare Abstimmung von Ressortinteressen war nicht gegeben.
- Abstimmung der Ressortinteressen
- 9.1 Die im Jahr 2000 erfolgte Novelle zum Bundesministeriengesetz 1986 wies die Koordination von Forschungsaufgaben keinem Bundesministerium mehr ausdrücklich zu. Die interministerielle Koordination fand informell in einem Lenkungsausschuss statt, dem Spitzenbeamte des BMBWK, des BMVIT und des BMWA angehörten.
 - 9.2 Der RH bemängelte das Fehlen von Protokollen über die im Lenkungsausschuss getroffenen Entscheidungen, weil sie eine verbindliche Grundlage für eine gemeinsam abgestimmte Vorgangsweise im Forschungsförderungsbereich hätten bilden können.
 - 9.3 *Das BMVIT sagte zu, die Tätigkeit des Lenkungsausschusses besser zu dokumentieren.*
- Forschungsförderungseinrichtungen
- 10.1 Der Förderung von Forschungsprojekten dienen im Wesentlichen der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft, der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, der Innovations- und Technologiefonds, die Technologie Impulse GesmbH und die Innovationsagentur GesmbH. Diese Einrichtungen führen entweder Förderungen im eigenen Wirkungsbereich durch oder übernehmen Förderungsprogramme des Bundes zur Abwicklung. Für Beratungsfragen, speziell betreffend die Teilnahme an Rahmenprogrammen der EU, steht das Büro für internationale Forschungs- und Technologiekooerationen zur Verfügung.
 - 10.2 Der RH stellte fest, dass die seit Jahren gewachsene Struktur an Förderungseinrichtungen eine abgestimmte Ausrichtung auf eine gesamthafte österreichische Forschungspolitik erschwerte. Der RH empfahl eine Verringerung der Anzahl der Förderungseinrichtungen verbunden mit einer Zusammenlegung der Aufgaben und der finanziellen bzw organisatorischen Ressourcen.

**Organisation und
Kompetenzverteilung**

27

- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine Harmonisierung des Zusammenwirkens der Förderungseinrichtungen beabsichtigt.*

Das BMWA gab bekannt, es habe in seinem Wirkungsbereich die Förderungseinrichtungen in der Austria Wirtschaftsservice GmbH zusammengefasst.

- 10.4 Nach Ansicht des RH wäre eine ressortübergreifende Abstimmung der Förderungseinrichtungen zweckmäßig gewesen.

Ressortorganisation

- 11.1 In den drei Ressorts BMBWK, BMVIT und BMWA befassten sich im Jahr 2001 insgesamt drei Sektionen, sechs Gruppen und 23 Abteilungen sowie zahlreiche Referate mit insgesamt 142 Mitarbeitern (auf Basis von Vollbeschäftigtequivalenten) mit forschungspolitischen Angelegenheiten.

- 11.2 Der RH empfahl im Sinne einer zweckmäßigen und ökonomischen Verwaltungsführung, die forschungsspezifischen Aufgaben der drei Ressorts zusammenzuführen. Dadurch wären allein im Personalbereich jährliche Einsparungen von rd 1 Mill EUR möglich. Bei der Zusammenführung wären eine Konzentration auf eine strategische Ausrichtung der Forschungsangelegenheiten sowie ein strategisches und operatives Controlling der Förderungsprogramme und -einrichtungen anzustreben.

- 11.3 *Das BMWA vertrat die Ansicht, dass im Hinblick auf einen wissenschaftsnahen und einen wirtschaftsbezogenen Forschungsbereich die Kompetenzen auf zwei Bundesministerien aufzuteilen wären.*

- 11.4 Der RH erwiderte, dass durch eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Forschungsbereichen die Effizienz und Hebelwirkung der österreichischen Forschungsförderung insgesamt angehoben werden könnte.

**Externes
Beratungskonzept**

- 12.1 Ab Oktober 2000 beschäftigte sich ein externer Berater über Auftrag des BMF mit der Ausarbeitung von Einsparungsmöglichkeiten in den einzelnen Ministerien. Ein Detailprojekt betraf die Koordination und gemeinsame Führung von Forschungsaktivitäten im BMBWK, BMVIT und BMWA; dieses wurde aber nicht weiterverfolgt.

- 12.2 Dadurch wurde eine Möglichkeit nicht genutzt, mittels einer Kompetenzbereinigung eine Abstimmung der Förderungsinstrumentarien herbeizuführen und gleichzeitig eine Verwaltungsvereinfachung zu erreichen.

**Weitere
Feststellungen**

- 13 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen die Tätigkeit früherer Beratungsorgane, die Ausarbeitung von Verfahrensrichtlinien zur standardisierten Abwicklung von Forschungsförderungsprojekten und eine Neuregelung von Beschäftigungsverhältnissen auf Werkvertragsbasis.

28**Einsatz der Technologiemilliarden**

Mittelumfang und –aufteilung

- 14.1 Für die Technologieoffensive 1997 bis 2001 wurde ein Betrag von 218,02 Mill EUR (3 Mrd ATS) voranschlagswirksam verrechnet, wobei letztlich 201,25 Mill EUR zur Verfügung standen. Bis Ende 2001 beliefen sich die Ausgaben der Bundesministerien auf 192,46 Mill EUR. Das entsprach einem Ausschöpfungsgrad von 95,6 %. Der Differenzbetrag von 8,79 Mill EUR wurde anderweitig verwendet.

Die vom Bund in den Jahren 1997 bis 2001 bereitgestellten Sondermittel trugen mit dazu bei, die gesamten jährlichen forschungswirksamen Ausgaben des Bundes um 279,33 Mill EUR (26 %) auf 1 356,92 Mill EUR anzuheben. Mit Hilfe der Technologieoffensive war es gelungen, die Forschungsquote von 1,71 % (1997) auf 1,91 % (2001) zu erhöhen.

Aus den Technologiemilliarden wurden im Zeitraum 1997 bis 1999 dem Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung 37,06 Mill EUR zur Verfügung gestellt. Der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft erhielt 33,43 Mill EUR bzw weitere 10,65 Mill EUR zur Abwicklung von Programmen aus dem Innovations- und Technologiefonds. Damit erhielten die beiden Forschungsförderungsfonds 40,3 % der Technologiesondermittel.

- 14.2 Der RH hielt fest, dass die Förderungstätigkeit der beiden Forschungsförderungsfonds in diesen Jahren zu einem hohen Anteil auf Sondermitteln des Bundes beruhte.

Förderungsprogramme

- 15.1 Die Bundesministerien entwickelten ab Ende 1996 für die Technologieoffensive eine breite Palette von Programmen. Dabei verfolgten sie vorrangig ihre ressortspezifischen Interessen.
- 15.2 Der RH vermerkte kritisch, dass das Fehlen eines Gesamtkonzepts mit definierten Strategiefeldern zur Verwirklichung vieler Einzelideen führte, die teilweise ohne Prioritätenreihung und ohne einheitliche Programmgestaltung umgesetzt wurden. Er empfahl, die bestehenden Zersplitterungen und Überschneidungen der Forschungsförderungsinstrumente durch eine gezielte Abstimmung der einzelnen Instrumente der Forschungspolitik sowie ein Zusammenlegen der Förderungsprogramme zu beseitigen.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMWA gewährte die Programmvielfalt, dass die Unternehmen die für die jeweilige Problemstellung passende Förderung wählen könnten. Seit der Einrichtung des Rates für Forschung und Technologieentwicklung habe sich außerdem die Koordinierung der Programme der einzelnen Resorts verstärkt.*

Zukünftige finanzielle Belastungen

- 16.1 Die überprüften Ressorts finanzierten aus den Technologiemilliarden Programme und Auftragsforschungsprojekte außerhalb der Fonds im Umfang von 67,72 Mill EUR. Da die Finanzierbarkeit der mehrjährigen Vorhaben zum Planungszeitpunkt Ende 1996 noch nicht sichergestellt war, führte dies in späteren Finanzjahren zu budgetären Belastungen.

- 16.2 Der RH kritisierte das Fehlen einer finanziellen Gesamtplanung über die gesamte Laufzeit der Förderungsprogramme. Er regte an, bereits bei der Entwicklung von Förderungsprogrammen den Förderungsbereich und die dafür erforderliche finanzielle Gesamtplanung zu definieren. Zur Beurteilung der Zielerreichung sollten standardisierte Methoden der begleitenden und der nachgängigen Kontrolle eingesetzt werden.
- 16.3 *Das BMVIT teilte mit, dass zum damaligen Zeitpunkt die Möglichkeiten für langfristige finanzielle Perspektiven im Rahmen der haushaltsrechtlichen Vorschriften und der zur Verfügung stehenden Budgets nicht gegeben gewesen wäre. Für die Forschungs- und Technologieoffensive ab 2001 habe das BMVIT eine Gesamtplanung erstellt.*
- Laut Stellungnahme des BMWA wären im Sinne einer Gesamtplanung Rücklagen für die Programme gebildet worden.*
- 16.4 Der RH wies neuerlich auf die Bedeutung einer finanziellen Gesamtplanung als Entscheidungsgrundlage für jedes Förderungsprogramm hin.

Exportoffensive

- 17.1 Die Bundesregierung startete unter Verwendung von Mitteln aus den Technologiemilliarden mehrere Förderungsprogramme zur mittelfristigen Erhöhung des österreichischen Exportvolumens. Das Gesamtbudget für die Jahre 1998 bis 2000 belief sich auf 43,60 Mill EUR. Es wurde mit 29,5 Mill EUR (68 %) in Anspruch genommen.
- 17.2 Der RH zeigte auf, dass die Exportförderungsprogramme weder zwischen den beteiligten Bundesministerien noch mit den technologiepolitischen Schwerpunkten der Technologieoffensive abgestimmt worden waren. Dies hätte im Zusammenwirken mit den übrigen Förderungsprogrammen einen hohen Wirkungsgrad sichergestellt. Weiters wies er auf den niedrigen Ausnutzungsgrad der Exportförderungsprogramme hin.

**Weitere
Feststellungen**

- 18 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen eine genauere Überprüfung des volkswirtschaftlichen Werts von Erfindungen sowie eine Vereinfachung der Berechnung des steuerlichen Forschungsfreibetrags mit dem Ziel der Verringerung von Verwaltungskosten.

Controlling
**Strategisches
Controlling der
Technologieoffensive**

- 19.1 Der Initiativantrag für das Budgetüberschreitungsgesetz 1997 betreffend die erste Technologiemilliarden nahm in seinen Erläuterungen, die auch in den Bericht des Budgetausschusses des Nationalrates Eingang fanden, Bezug auf die Überprüfung der Angemessenheit der Instrumente und des Grades der Zielerreichung der Technologieoffensive. Dabei sollte spätestens nach fünf Jahren eine Evaluierung durch eine unabhängige Institution erfolgen. Die Technologiemilliarden 1997 sowie allfällige aus weiteren Technologiemilliarden finanzierte Einzelmaßnahmen sollten als Gesamtprogramm betrachtet und beurteilt werden.

30

- 19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass weder eine Ex-ante- (vorangehende) noch eine Ex-post- (nachfolgende) Evaluierung der Technologiemilliarden hinsichtlich der erzielbaren bzw der erzielten Hebelwirkungen erfolgt war. Ein zwischen den Bundesministerien abgestimmtes gesamthaftes strategisches und operatives Controlling, das über die Einhaltung budgetärer Vorgaben hinausgegangen wäre, fehlte.
- 19.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde das Controlling ausgebaut. Für die laufende Technologieoffensive sei beabsichtigt, ein Evaluierungs- und Monitoringprogramm einzusetzen.*

Controlling der Forschungsförderungsfonds

Forschungsschwerpunkte

- 20.1 Der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft konnten kraft Gesetzes ihre Förderungsschwerpunkte und Vergabekriterien selbstständig festlegen. Sie hatten dabei auf die im Forschungsorganisationsgesetz festgelegten Grundsätze zur Förderung von Wissenschaft und Forschung sowie auf die von der Bundesregierung erstellten Planungen, insbesondere auf allfällige Forschungsschwerpunkte, Bedacht zu nehmen.
- 20.2 Für die Abstimmung der Aufgaben der Förderungseinrichtungen wird es notwendig sein, weit stärker als bisher auf die Beachtung und Einhaltung von Forschungsschwerpunkten im Bundesinteresse zu drängen. Als Voraussetzung dafür wären Forschungsschwerpunkte des Bundes vorweg zu definieren und verbindlich festzulegen.

Finanzplanung

- 21.1 Die finanzielle Basis für die beiden Forschungsförderungsfonds bildeten vorwiegend Budgetmittel des Bundes. Beide Fonds wiesen in den vergangenen Jahren aus unterschiedlichen Gründen Finanzierungsengpässe auf.
- 21.2 Der RH empfahl, die beiden Forschungsförderungsfonds zu einer mehrjährigen laufenden Finanzplanung anzuhalten. Diese sollte beruhend auf den Förderungsvorstellungen der Fonds mit den Bundesinteressen abgestimmt werden und ein hohes Maß an Verbindlichkeit für alle Beteiligten erhalten. Derart abgesicherte finanzielle Rahmenbedingungen würden nach Ansicht des RH die Voraussetzungen für eine mehrjährige Forschungsplanung bilden.

Einflussnahme des Bundes

- 22.1 Die von den beteiligten Bundesministerien entsandten Vertreter waren in den Entscheidungsgremien der beiden Fonds lediglich mit beratender Stimme vertreten. Damit war eine Einflussnahme zur Durchsetzung forschungspolitischer Angelegenheiten im unmittelbaren Bundesinteresse, zur Ausrichtung auf forschungspolitische Zielsetzungen der EU, zur Abstimmung der Förderungsprogramme und Förderungsinstrumente sowie zur Änderung des Förderungsverfahrens nur eingeschränkt möglich.

- 22.2 Im Hinblick auf den hohen Einsatz von Bundesmitteln empfahl der RH eine Änderung der diesbezüglichen Bestimmungen des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes anzustreben. Dadurch sollte eine bessere Abstimmung und Einbindung der Fonds in die Schwerpunktförderungsmaßnahmen des Bundes erzielt werden.

Internationale Evaluierung

- 23.1 Weder der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung noch der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft sind seit ihrer Gründung im Jahr 1968 einer internationalen Evaluierung unterzogen worden.
- 23.2 Der RH regte eine Evaluierung beider Forschungsförderungsfonds auf internationaler Basis an, um eine Beurteilung ihrer Effizienz und der Wirkungen ihrer Förderungssysteme zu erhalten. Damit wäre eine Entscheidungsgrundlage zur künftigen Positionierung der Fonds im System der österreichischen Forschungsförderung gegeben.
- 24.1 Der Innovations- und Technologiefonds diente ursprünglich zur Forschungsförderung im Rahmen von Schwerpunktprogrammen. Im Jahr 2001 wandte er jedoch mehr als die Hälfte seiner Mittel für Beitragszahlungen an die Europäische Weltraumorganisation (ESA) auf.
- 24.2 Der RH wies darauf hin, dass der Innovations- und Technologiefonds im Laufe der Zeit seine ursprüngliche Zielsetzung der Finanzierung von Schwerpunktprogrammen im Forschungsbereich verloren hatte. Er empfahl, im Rahmen der Neustrukturierung der Forschungsförderungseinrichtungen diesen Fonds entweder aufzulösen oder seine grundsätzliche Neuordnung vorzunehmen.

Weitere Feststellungen

- 25 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH zu den beiden Forschungsförderungsfonds betrafen die Funktionsdauer der von den Bundesministerien entsandten Vertreter, eine bessere Abstimmung der Förderungssysteme mit den Förderungsprogrammen der EU sowie eine verstärkte Anpassung der Förderungsabwicklung an die Standards der EU.

Controlling von Bundesbeteiligungen

- 26.1 Die Innovationsagentur GesmbH (51 % Bundesbeteiligung) und die Technologie Impulse GesmbH (100 % Bundesbeteiligung) waren mit der Abwicklung von Forschungsförderungsprogrammen betraut.
- 26.2 Der RH empfahl, für derartige Beteiligungsgesellschaften ein einheitliches strategisches Controlling einzurichten, das über die Wahrnehmung der Interessen der einzelnen Bundesministerien hinaus eine gesamtheitliche Steuerung und Abstimmung der Forschungsförderungseinrichtungen erlaubt.

Controlling der Forschungsförderungsfonds

32

- 26.3 *Laut Mitteilung des BMVIT sei inzwischen ein Controlling für die Beteiligungsgesellschaften eingerichtet worden.*

Das BMWA gab bekannt, dass das Beteiligungscontrolling von der Austria Wirtschaftsservice GmbH wahrgenommen werde.

- Programmcontrolling und–monitoring 27.1 Die Abwicklung der Forschungsförderungsprogramme erfolgte teilweise durch die befassten Bundesministerien, zum Teil war sie an Dritte ausgelagert. Eine weitere Variante bestand darin, dass ein Bundesministerium die Programmstruktur entwarf. Die operative Abwicklung übertrug es einem Fonds. Bei den in Eigenverantwortung der Bundesministerien abgewickelten Programmen fehlte mitunter ein Projektcontrolling; ein strategisches Programmcontrolling, das Aussagen zum Zielerreichungsgrad der Forschungsförderungsprogramme erlaubt hätte, war auf der Ebene der Bundesministerien nicht eingerichtet.
- 27.2 Nach Auffassung des RH wird es notwendig sein, bei der Durchführung von Programmen — auch wenn sie auf der Ebene mehrerer Bundesministerien stattfinden — zu einer klaren und einheitlichen Vorgangsweise zu gelangen. Dabei sollten Forschungsförderungsprogramme nach bundesweit einheitlichen Standards gestaltet werden. Dazu zählte der RH die Festlegung von überprüfbaren und evaluierbaren Programmzielen, von quantitativen und qualitativen Leistungs(Output)indikatoren, von Meilensteinen für Zwischen– und Endevaluierungen sowie des Gesamtfinanzierungsbedarfs einschließlich der Folgefördernung.
- Weiters wären ein Programmcontrolling und –monitoring einzurichten, die mittelfristig eine dynamische und flexible Steuerung der Forschungsförderungsprogramme und eine Anpassung an neu auftretende Forschungsschwerpunkte erlauben. Operative Aufgaben wie die Durchführung von Programmen sollten soweit wie möglich ausgelagert werden.
- 27.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sei vorgesehen, die aus den Technologiemilliarden finanzierten Programme nach deren Auslaufen zu evaluieren. Auch habe es inzwischen einen Entwurf zur Wirkungsanalyse von Programmen ausgearbeitet und mit dem BMF sowie mit dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung abgestimmt.*
- Laut Stellungnahme des BMWA habe es die Empfehlungen des RH aufgegriffen.*
- 28.1 In den letzten Jahren übertrugen die mit der Technologieförderung befassten Bundesministerien die im eigenen Verantwortungsbereich erstellten Förderungsprogramme zur Abwicklung verstärkt an ausgelagerte Förderungseinrichtungen.
- 28.2 Der RH vermisste grundlegende Entscheidungen mit klaren Zielvorgaben für die Ausgliederung der operativen Programmdurchführung.

- Weiterentwicklung**
- 29.1 Im Juli 2000 wurde, wie erwähnt, der Rat für Forschung und Technologieentwicklung eingerichtet. Auf Basis seiner Empfehlungen wurden bis Mitte 2002 für die neue Forschungs- und Technologieoffensive dem BMVIT 230,01 Mill EUR, dem BMBWK 187,87 Mill EUR, dem BMWA 79,80 Mill EUR und für ressortübergreifende Projekte 10,28 Mill EUR haushaltsrechtlich genehmigt.
 - 29.2 Der RH anerkannte die Setzung von Schwerpunkten in der Forschungspolitik durch den Rat für Forschung und Technologieentwicklung.
 - 30.1 Im Zuge des Konjunkturgipfels der Bundesregierung Anfang Dezember 2001 wurden für den Bereich der Forschung und Technologieentwicklung weitere Sondermittel in Höhe von 508,71 Mill EUR für den Zeitraum von 2004 bis 2006 angekündigt.
 - 30.2 Der RH empfahl bei der Vergabe weiterer Forschungsförderungsmittel vorweg Verteilungsstrategien nach analytischen und nachvollziehbaren Grundsätzen festzulegen.
- Schluss-
bemerkungen**
- 31 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
 - (1) Die forschungsspezifischen Aufgaben der damit befassten Bundesministerien sollten zusammengeführt werden. Allein im Personalbereich wären dadurch jährliche Einsparungen von rd 1 Mill EUR möglich. Dabei wäre eine Konzentration auf eine strategische Ausrichtung der Forschungsangelegenheiten sowie ein strategisches und operatives Controlling von Förderungsprogrammen und -einrichtungen anzustreben. Operative Aufgaben wie die Durchführung von Programmen sollten so weit wie möglich ausgelagert werden.
 - (2) Bereits bei der Entwicklung von Förderungsprogrammen wären der Förderungsbereich und die dafür erforderlich finanzielle Gesamtplanung zu definieren. Zur Beurteilung der Zielerreichung sollten standardisierte Methoden der begleitenden und der nachgängigen Kontrolle eingesetzt werden.
 - (3) Die Zusammenarbeit mit den Bundesländern im Bereich der Forschung wäre zu verstärken. Dabei wären auch zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmte Forschungsförderungsgrundsätze zu erarbeiten.
 - (4) Die Optimierungsmaßnahmen im Forschungsbereich sollten stärker als bisher auf die Intentionen der EU zur Schaffung eines Europäischen Forschungsraumes ausgerichtet werden.
 - (5) Die Anzahl der Förderungseinrichtungen wäre zu verringern. Damit zu verbinden wäre eine Zusammenlegung der Aufgaben und der finanziellen bzw organisatorischen Ressourcen.
 - (6) Die bestehenden Zersplitterungen und Überschneidungen der Forschungsförderungsinstrumente wären durch eine gezielte Abstimmung der einzelnen Instrumente der Forschungspolitik sowie ein Zusammenlegen der Förderungsprogramme zu beseitigen.

Bereich der Bundesministerien für
Finanzen
soziale Sicherheit und Generationen

Familienbeihilfenverfahren

Kurzfassung

Der RH stellte erhebliche Kontrolldefizite im Familienbeihilfenverfahren, zB im Zusammenhang mit unrichtigen IT-Eintragungen, einer überhöhten Auszahlung sowie mit zahlreichen Betrugsfällen bei der Inanspruchnahme der erhöhten Familienbeihilfe fest.

Das Instrument der Selbstträgerschaft machte aufwendige Verwaltungsabläufe notwendig und verursachte hohe finanzielle Einbußen für den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen. Weitere Einbußen entstanden durch die seit 1955 unterlassene Wertanpassung der Beiträge der Länder und den Verzicht auf die Verzinsung von Rückforderungen und Ersätzen. Dadurch ergaben sich erhebliche Verzerrungen des zwischen den Gebietskörperschaften vereinbarten Finanzausgleiches.

Das automationsunterstützte Familienbeihilfenverfahren sollte insbesondere zur Nutzung von Synergien modernisiert werden.

Für den Vollzug des Familienbeihilfenverfahrens waren das BMSG und das BMF zuständig, was zu Meinungsverschiedenheiten führte. Der RH empfahl erneut den alleinigen Vollzug durch das BMF zur Straffung von Entscheidungsstrukturen.

Die mit den Familienbeihilfen befassten Stellen der Finanzämter waren ungleich belastet und erbrachten sehr unterschiedliche Leistungen.

Kenndaten zum Familienbeihilfenverfahren

Rechtsgrundlagen	Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl Nr 376 idgF Einkommensteuergesetz 1988, BGBl Nr 400 idgF Bundesministeriengesetz 1986, BGBl Nr 76 idgF Verordnung des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom 9. Juni 1965 über die Richtsätze für die Einschätzung der Minderung der Erwerbsfähigkeit nach den Vorschriften des Kriegsopfergesetzes 1957, BGBl Nr 150/1965			
	1999	2000	2001	2002*
		in Mrd EUR		
Ausgaben für Familienbeihilfen	2,516	2,711	2,718	2,738
		Anzahl		
Anspruchsberechtigte	1 093 343	1 092 537	1 090 339	1 090 162
Kinder	1 846 127	1 841 628	1 835 378	1 830 124
– davon behinderte Kinder	59 508	60 760	61 897	62 861
		in %		
– davon behinderte Kinder	3,22	3,30	3,37	3,43
Arbeitsbelastung der Finanzämter/ Entwicklung des Personaleinsatzes	1999	2000	2001	
		Anzahl		
Anträge und sonstige Einlaufstücke	995 137	852 969	850 488	
	1.1.2000	1.1.2001	1.1.2002	
mit dem Familienbeihilfenverfahren befasste Bedienstete	444	442	460	
– davon bei Finanzämtern	403	399	418	
in Vollbeschäftigungäquivalenten	393,48	382,82	397,79	
– davon bei Finanzämtern	370,60	358,44	373,67	

* vorläufiger Bundesrechnungsabschluss

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte im Mai und Juni 2002 das Familienbeihilfenverfahren. Prüfungsanlass waren die in den Jahren 2000 und 2001 bekannt gewordenen Betrugsfälle bei der erhöhten Familienbeihilfe. Weiters wurde überprüft, in welchem Ausmaß die anlässlich der letzten Überprüfung 1996 abgegebenen Empfehlungen des RH umgesetzt worden waren. Prüfungsschwerpunkt waren insbesondere die internen Kontrollsysteme. Zu den im Oktober 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen das BMSG und das BMF im Dezember 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Februar 2003.

Rechtsgrundlagen

- 2 Gemäß dem Familienlastenausgleichsgesetz 1967 haben Personen mit einem Wohnsitz oder einem gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet für ihre minderjährigen oder — unter bestimmten Voraussetzungen — volljährigen Kinder Anspruch auf Familienbeihilfe. Diese betrug von 1999 bis 2002 — in Abhängigkeit vom Alter und der Anzahl der Kinder — monatlich für jedes Kind zwischen 103,6 EUR und 170,9 EUR. Für erheblich behinderte Kinder erhöhte sich die Familienbeihilfe im selben Zeitraum monatlich um 129,0 EUR bis 131,0 EUR.

Erhöhte Familienbeihilfe

- 3.1 In den letzten Jahren wurden im Bereich der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland zahlreiche Betrugsfälle bekannt. Insgesamt hatten über 250 Antragsteller für mehr als 360 Kinder sowohl durch Vorlage gefälschter ärztlicher Bescheinigungen als auch durch Vortäuschung beihilfenrelevanter Krankheitsbilder zu Unrecht erhöhte Familienbeihilfe beantragt. Diese wurde zunächst auch ausbezahlt; der dadurch entstandene Schaden belief sich auf 2,86 Mill EUR.

Die Begehung dieser strafbaren Handlungen wurde im Wesentlichen durch die mangelnde Qualität der für die Gewährung der erhöhten Familienbeihilfe erforderlichen ärztlichen Bescheinigungen als auch durch die unterschiedliche Beurteilungspraxis der Amtsärzte erleichtert.

Die Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und Burgenland leitete bereits Maßnahmen zur Rückforderung der zu Unrecht bezogenen Familienbeihilfen ein.

- 3.2 Der RH empfahl ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Abstellung der im Zusammenhang mit dem Familienbeihilfenverfahren aufgezeigten Kontrolldefizite:

- (1) eine Vereinheitlichung der Begutachtungspraxis der Ärzte;
- (2) die direkte und elektronische Übermittlung der ärztlichen Bescheinigungen bzw Gutachten an das zuständige Finanzamt;
- (3) die elektronische Erfassung der begutachtenden Ärzte sowie der Art und des Grades der bestätigten Behinderung mittels Codes;
- (4) eine periodische Auswertung und Überprüfung von Auffälligkeiten anhand der neu gewonnenen Daten;
- (5) die einmalige bundesweite Meldung von Verdachtsfällen mit erhöhter Familienbeihilfe zur Untersuchung an das Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen;
- (6) die Prüfung der allfälligen zivilrechtlichen Haftung von involvierten Ärzten und Finanzbediensteten.

Erhöhte Familienbeihilfe

38

- 3.3 Laut *Stellungnahme des BMSG müsse ab 1. Jänner 2003 der Grad der Behinderung oder die voraussichtlich dauernde Erwerbsunfähigkeit durch eine Bescheinigung des Bundesamtes für Soziales und Behindertenwesen aufgrund eines ärztlichen Sachverständigengutachtens nachgewiesen werden. Weiters sei die elektronische Übermittlung der ärztlichen Bescheinigung an das Finanzamt geplant. Zur Beurteilung einer allfälligen zivilrechtlichen Haftung sei bereits die Finanzprokuratur befasst worden. Im Übrigen schloss sich das BMSG der Stellungnahme des BMF an.*

Das BMF verwies gleichfalls auf die seit 1. Jänner 2003 geänderte Rechtslage. Für die Anforderung bzw Erstellung eines ärztlichen Gutachtens wäre seit Dezember 2002 ein automationsunterstütztes Verfahren in Betrieb. Die Daten der begutachtenden Ärzte sowie hinsichtlich der Art und des Grades der Behinderung wären nunmehr elektronisch gespeichert. Eine einmalige bundesweite Überprüfung von Verdachtsfällen mit erhöhter Familienbeihilfe werde nicht durchgeführt, weil in den nächsten ein bis zwei Jahren ein Großteil dieser Fälle routinemäßig zu überprüfen sei.

Personaleinsatz und Kosten des Verfahrens

- 4.1 Im BMF, im BMSG, in den Finanzlandesdirektionen, in den Finanzämtern sowie in der Bundesrechenzentrum GmbH waren von 2000 bis 2002 durchschnittlich 449 Bedienstete (das entspricht rd 391 Vollbeschäftigungäquivalenten) mit Angelegenheiten der Familienbeihilfe befasst. Die vom RH errechneten Kosten für den Vollzug des Familienbeihilfenverfahrens beliefen sich auf durchschnittlich 17,64 Mill EUR pro Jahr und zeigten eine steigende Tendenz.

Das Personalinformationssystem des BMF enthielt lediglich die Hauptfunktionen der Mitarbeiter, nicht aber Informationen über mit dem Familienbeihilfenverfahren nur teilweise befasste Mitarbeiter.

- 4.2 Nach Ansicht des RH sind für Zwecke der strategischen Planung und Entscheidung exakte Informationen über den tatsächlichen Personaleinsatz in einzelnen Dienststellen dringend geboten. Der RH empfahl, den im BMF vorhandenen Datenbestand des Personalinformationssystems um aussagekräftige Daten zu erweitern und regelmäßig zu aktualisieren.
- 4.3 Laut *Stellungnahme des BMF werde gegenwärtig an der Entwicklung eines Managementinformationssystems gearbeitet.*

Leistungs-kennzahlen

- 5.1 Der RH errechnete basierend auf den Personalzahlen sowie einer Erledigungsstatistik des BMF Leistungskennzahlen der Finanzämter für den Bereich der Familienbeihilfe. Dabei traten zum Teil erhebliche Leistungsunterschiede in den Finanzämtern auf.
- 5.2 Der RH empfahl, die Ursachen für die Leistungsunterschiede zu untersuchen sowie eine bundesweit ausgewogenere Arbeitsbelastung und Leistungserbringung anzustreben.
- 5.3 Laut *Stellungnahme des BMSG werde es zwecks Analyse der Leistungsunterschiede an das BMF herantreten.*

Das BMF verwies erneut auf die derzeit laufende Entwicklung eines Managementinformationssystems.

Jahreszuverdienstgrenze

- 6.1 Gemäß § 5 Abs 1 des Familienlastenausgleichsgesetzes besteht kein Anspruch auf Familienbeihilfe für jenes Jahr, das nach jenem Kalenderjahr liegt, in dem das Kind sein 18. Lebensjahr vollendet hat, und in dem es ein zu versteuerndes Einkommen bezogen hat, das den Betrag von 8 725 EUR übersteigt (Jahreszuverdienstgrenze).

Vor dem In-Kraft-Treten dieser Bestimmung ab 2001 galt eine monatliche Zuverdienstgrenze.

- 6.2 Der RH stellte fest, dass die Finanzämter den vollen Jahresbetrag als Betragsgrenze auch dann berücksichtigten, wenn Familienbeihilfe in einem Zeitraum von weniger als einem Jahr bezogen wurde. Sie stützten sich dabei auf einen diesbezüglichen Erlass des BMSG. Hingegen blieben bei der Prüfung der Jahreszuverdienstgrenze jene Einkommensbestandteile außer Ansatz, die ein "Kind" (im Sinne des Familienlastenausgleichsgesetzes) außerhalb des Bezugszeitraumes von Familienbeihilfen vereinnahmt hatte.

Nach Ansicht des RH ist die Anwendung der neuen Jahreszuverdienstgrenze in der Praxis unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes problematisch. So darf ein Kind, das ein ganzes Jahr Familienbeihilfe bezieht, monatlich durchschnittlich nicht mehr als 727 EUR verdienen, ohne die Familienbeihilfe zu verlieren. Demgegenüber hat ein anderes Kind, das nur mehr einen Monat Anspruch auf Familienbeihilfe hat, die Möglichkeit, in diesem Monat Einkünfte von bis zu 8 725 EUR zu beziehen. Der RH empfahl, die Jahreszuverdienstgrenze in Fällen, in denen Familienbeihilfen weniger als zwölf Monate bezogen werden, aliquot anzuwenden.

- 6.3 *Laut Mitteilung des BMSG könne der Empfehlung des RH nicht gefolgt werden, weil eine flexible Gestaltungsmöglichkeit der Nebenerwerbstätigkeit von Studierenden erreicht und ein sehr hoher Verwaltungsaufwand vermieden werden solle.*
- 6.4 Der RH erwiderte, dass unterschiedliche Sachverhalte auch zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen sollten. Im Übrigen verwies er auf das ebenfalls in den Vollzugsbereich des BMSG fallende Kinderbetreuungsgeldgesetz, das eine den Empfehlungen des RH entsprechende Bestimmung enthält.

Interne Kontroll- und Steuerungssysteme

Inspektionen

- 7.1 Das BMSG und die Finanzlandesdirektionen führten in den letzten Jahren bei den Beihilfenstellen der Finanzämter Inspektionen und so genannte Kontaktbesuche lediglich in geringem Ausmaß durch. Das BMF nahm im selben Zeitraum überhaupt keine Besuche bei Beihilfenstellen vor. Vielmehr empfahl es den Finanzlandesdirektionen mündlich, von Inspektionen Abstand zu nehmen.
- 7.2 Angesichts der Betrugsfälle im Zusammenhang mit der erhöhten Familienbeihilfe und der jüngsten mutmaßlichen Verfehlungen von Betriebsprüfern im Finanzamt Innsbruck empfahl der RH eine Wiederaufnahme der Inspektionstätigkeit.

Interne Kontroll- und Steuerungssysteme

40

7.3 Das BMSG stimmte der Empfehlung des RH zu.

Das BMF gab bekannt, dass eine Neuausrichtung der Aufgabenstellung der internen Revision vorgesehen sei. Damit werde eine Wiederaufnahme der Inspektions-tätigkeit in der bisherigen Form nicht erfolgen.

Revisionsliste

- 8.1 Die zu Kontrollzwecken in Papierform erstellten monatlichen Revisionslisten enthielten jeweils nur ein Achtel Prozent der im Vormonat approbierten Fälle. Die Auswahl der Fälle erfolgte im Wesentlichen nach dem Zufallsprinzip und ohne Berücksichtigung besonderer Risikofaktoren. Fälle mit der höchsten hierarchischen Approbationsstufe (durch die Gruppenleiter) unterlagen überhaupt keiner nachgängigen Kontrolle.
- 8.2 Der RH wies auf die besondere Bedeutung der Revisionslisten hin, weil es in der Regel der Bearbeitung eines Antrages nur durch einen einzigen Referenten bedarf, um Zahlungen auszulösen. Er empfahl im Interesse einer Steigerung der Effizienz dieses Kontrollinstruments eine sowohl qualitative als auch quantitative Verbesserung, zB durch eine Steigerung der Treffsicherheit, die Erhöhung der Zahl an geprüften Fällen, das Ersichtlichmachen der Gründe für die Auswahl des betreffenden Falles sowie auch die Kontrolle von Fällen mit der höchsten Approbationsstufe.
- 8.3 *Das BMSG befürwortete die Empfehlungen des RH.*

Das BMF teilte mit, dass eine zusätzliche Revisionsliste für die Kontrolle der Erledigungen durch Gruppenleiter vorbereitet werde. Weiters sollen ein Katalog von Risikofaktoren zur Fallauswahl erarbeitet, der Umfang der Kontrolllisten neu festgelegt und Begründungen für die Fallauswahl ersichtlich gemacht werden.

Automationsunterstütztes Verfahren

Verfahrensvereinheitlichung

- 9.1 Das BMF stellt den Finanzämtern — je nach Anwendungsbereich — unterschiedliche, nicht aufeinander abgestimmte elektronische Verfahren mit jeweils uneinheitlichem Entwicklungsstand zur Verfügung. Das Verfahren für die Beihilfenstellen der Finanzämter war veraltet. So waren selbst die vom BMF formulierten Ziele, wie zB die automationsunterstützte Ausfertigung sämtlicher Bescheide, nicht vollständig verwirklicht.
- 9.2 Der RH regte an, das automationsunterstützte Familienbeihilfenverfahren, insbesondere zur Nutzung von Synergien, umfassend zu modernisieren.
- 9.3 *Laut Mitteilung des BMF habe die Modernisierung und Erweiterung des automationsunterstützten Beihilfenverfahrens seit 1996 stets verschoben werden müssen. Für die Jahre 2003 und 2004 sei neben der automatisierten Bescheiderstellung auch eine Vereinheitlichung bzw Anpassung des Beihilfenverfahrens an andere elektronische Verfahren der Finanzverwaltung in Aussicht genommen.*

**Automationsunterstütztes
Verfahren**

41

Verfahrensmängel

- 10.1 Der RH stellte in einem Fall fest, dass ein Finanzamt aufgrund eines Eingabefehlers um 32 600 EUR zu viel an Familienbeihilfe ausbezahlt hatte.

In mehreren Fällen, bei denen Selbstträger* beteiligt waren, unterliefen Finanzbediensteten Eingabefehler. Dabei wurde der Leistungsbeginn irrtümlich in die Zukunft datiert; diese Art von Eingaben war ungeprüft möglich. Die fehlerhaften Eingaben bewirkten die Auszahlung der Beihilfen aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen anstatt durch die Selbstträger.

* Die Gebietskörperschaften und die gemeinnützigen Krankenanstalten haben den Aufwand an Familienbeihilfen sowie jenen für den Mutter-Kind-Pass-Bonus für ihre Dienstnehmer (aktive und im Ruhestand befindliche) aus eigenen Mitteln zu tragen. Im Gegenzug sind sie von der Leistung des Dienstgeberbeitrages befreit.

- 10.2 Der RH wies auf die mangelhaften internen Kontrollmechanismen hin. Er empfahl die Rückforderung der zuviel ausbezahlten Familienbeihilfe, eine Analyse der derzeitigen Verfahrensabläufe sowie die Beseitigung der Kontrolldefizite.
- 10.3 *Das BMSG verwies zur Durchführung allfälliger Prüfungsaktionen auf das BMF. Weiters kündigte es an, entsprechende Prüflisten an die Finanzämter übermitteln zu wollen.*

Das BMF teilte mit, dass bereits Schritte zur Rückforderung der zuviel ausbezahlten Familienbeihilfe eingeleitet worden seien. Eingaben von in der Zukunft liegenden Selbstträgerzeiträumen wären inzwischen auf höchstens sechs Monate begrenzt worden. Weiters würden Verdachtsfälle in Kürze an die Finanzämter zur Kontrolle übermittelt werden.

**Management-
informationssystem**

- 11.1 Für Informationen aus den Datenbeständen des BMF war einzig die IT-Sektion des BMF zuständig. Alle übrigen Abteilungen des BMF, das BMSG, die Finanzlandesdirektionen sowie die Finanzämter waren für Auswertungen auf die IT-Sektion des BMF angewiesen.
- 11.2 Im Hinblick auf die geplanten Änderungen in der Finanzverwaltung und die damit verbundene Kompetenzvermehrung der Finanzämter erachtete der RH die Einrichtung eines Managementinformationssystems für die gesamte Finanzverwaltung für erforderlich. Dabei sollten für die Finanzdienststellen generelle und für das BMSG im Bereich des Familienlastenausgleichsgesetzes eigene Auswertungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- 11.3 *Das BMSG begrüßte die Empfehlung des RH.*

Das BMF verwies erneut auf die gegenwärtig laufende Entwicklung eines Managementinformationssystems.

Automationsunterstütztes Verfahren

42

Datengewinnung von anderen Stellen

- 12.1 Die Finanzverwaltung erhob anspruchsbegründende Sachverhalte regelmäßig auch dann selbst, wenn sie anderen Stellen bereits bekannt waren (zB Schüler-, Lehrlings- oder Studenteneigenschaft); sie selbst verfügte über Informationen hinsichtlich der Höhe der Einkünfte der Abgabepflichtigten. Diese Daten standen jedoch den mit dem Familienbeihilfverfahren befassten Stellen nicht automatisiert zur Verfügung.
- 12.2 Nach Ansicht des RH sollten Sachverhalte zweckmäßigerweise nur bei einer Behörde verfahrensmäßig festgestellt und anderen Behörden im Bedarfsfall zur Verfügung gestellt werden. Dadurch wären Einsparungen beim Verwaltungsaufwand bei gleichzeitiger Verfahrensbeschleunigung erzielbar. Der RH empfahl der Finanzverwaltung einen automatisierten elektronischen Datenaustausch mit externen Stellen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMSG beständen durch eine Nutzung externer Datenbanken erhebliche Verbesserungsmöglichkeiten zu einer effizienteren Verwaltungsführung.*

Das BMF verwies auf ein derzeit laufendes Projekt zur Verfahrensverbesserung.

Anregungen zu Reformen

Zuständigkeiten

- 13.1 Die Vollziehung des Familienlastenausgleichsgesetzes obliegt in fachlicher Hinsicht dem BMSG und in organisatorischer Hinsicht dem BMF. Da das BMSG im Bereich der Familienangelegenheiten über keine nachgeordneten Dienststellen verfügte, vollzog das BMF einen Großteil der Leistungen aus diesem Gesetz über die Beihilfengruppen der Finanzämter. Letztere unterlagen somit in fachlicher Hinsicht dem Weisungsrecht des BMSG und in organisatorischer Hinsicht dem des BMF.
- 13.2 Nach Ansicht des RH wirkten sich die unterschiedlichen Interessenlagen der beiden Ressorts auf den Vollzug des Familienlastenausgleichsgesetzes nachteilig aus. So gab es insbesondere hinsichtlich des Personaleinsatzes Meinungsverschiedenheiten. Der RH hatte bereits anlässlich seiner Überprüfung 1996 empfohlen zu erwägen, die gesamte Vollziehung des Gesetzes dem BMF zu übertragen. Der RH wiederholte seine Empfehlung im Interesse einer Straffung der Entscheidungsstrukturen.
- 13.3 *Das BMSG führte aus, dass Effizienzsteigerungen im Bereich der Verwaltung und das Erzielen von Synergieeffekten grundsätzlich anzustreben seien, verwies jedoch auf die besondere Ressortzugehörigkeit des Politikbereiches Familie.*

Laut Mitteilung des BMF werde eine ressortübergreifende Projektgruppe zum Zweck einer inhaltlichen Auseinandersetzung mit diesem Thema eingerichtet werden.

Länderbeitrag

- 14.1 Die Mittel des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen werden unter anderem durch Beiträge der Länder aufgebracht; sie blieben jedoch seit ihrer Einführung im Jahr 1955 betragsmäßig unverändert. Nach einer Berechnung des BMSG beträgt der kumulierte Einnahmenausfall des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen infolge des Fehlens einer Wertanpassung seit 1968 899,70 Mill EUR. Wie beim Instrument der Selbststrägerschaft führte auch dies zu einer Verzerrung des vereinbarten Finanzausgleiches.

Anregungen zu Reformen

43

- 14.2 In Ansehung der zwischenzeitlichen Geldentwertung wiederholte der RH seine 1996 abgegebene Empfehlung, eine Valorisierung anzustreben.
- 14.3 *Das BMSG teilte mit, dass es im Rahmen der nächsten Finanzausgleichsverhandlungen die Frage der Valorisierung des Länderbeitrages zur Diskussion stellen werde.*

Selbstträgerschaft

Problematik

- 15.1 Die für die Gebietskörperschaften und die gemeinnützigen Krankenanstalten bestehende Selbstträgerschaft führte zu finanziellen Nachteilen für den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, aufwendigen Verfahrensabläufen sowie einer Verzerrung des vereinbarten Finanzausgleiches. Das BMSG errechnete für den Fall einer Aufhebung der Selbstträgerschaft einen jährlichen Vorteil für den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen von 238,50 Mill EUR.
- 15.2 Der RH empfahl — wie schon anlässlich seiner Überprüfung im Jahr 1996 —, sich um eine Aufhebung des Instrumentes der Selbstträgerschaft als Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung zu bemühen. Die finanziellen Folgen für die Selbstträger sollten zum Gegenstand von Verhandlungen über den Finanzausgleich gemacht werden.
- 15.3 *Das BMSG gab bekannt, dass es die nächsten Finanzausgleichsverhandlungen zum Anlass nehmen werde, die Frage der Selbstträgerschaft zur Diskussion zu stellen.*

Alternative Empfehlungen bei Beibehaltung der Selbstträgerschaft

- 16.1 Obwohl von der Leistung der Dienstgeberbeiträge befreit, müssen Selbstträger Familienleistungen, wie Schulbücher, Schülerfreifahrten, Lehrlingsfreifahrten und Schulfahrtbeihilfe sowie die Fahrtenbeihilfe für Lehrlinge, nicht selbst finanzieren. Die Kosten hiefür übernimmt auch für Selbstträgerfälle der Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, dem infolge der uneinheitlichen Regelungen zur Kostenträgerschaft im Familienlastenausgleichsgesetz finanzielle Nachteile entstehen.
- 16.2 Der RH empfahl, eine systemkonforme Kostenübernahme sämtlicher Familienleistungen des Familienlastenausgleichsgesetzes zu Lasten der Selbstträger zu erwägen.
- 16.3 *Laut Stellungnahme des BMSG würden diesbezügliche Überlegungen vom Ergebnis der nächsten Finanzausgleichsverhandlungen hinsichtlich der Selbstträgerschaft abhängen.*

Anregungen zu Reformen**44**

- 17.1 Die Verfahren zur Auszahlung der Familienbeihilfen und der Mehrkindzuschläge bei Selbstträgerfällen unterschieden sich grundlegend voneinander. Während die Anspruchsberechtigten die Familienbeihilfen unmittelbar von ihren Arbeitgebern erhielten, erfolgte die Auszahlung von Mehrkindzuschlägen durch das für den Anspruchsberechtigten zuständige Finanzamt aus Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen. Die Selbstträger hatten diesen Aufwand dem Ausgleichsfonds im Nachhinein nach bescheidmäßiger Vorschreibung zinsenlos zu ersetzen.
- 17.2 Nach Ansicht des RH sollte sowohl für die Gewährung der Familienbeihilfen als auch der Mehrkindzuschläge ein einheitliches Verfahren zur Anwendung gelangen. Insbesondere wären Zahlungen aus den Mitteln des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen zu vermeiden, wenn hiefür keine Zuständigkeit gegeben ist. Der RH empfahl, das Verfahren zur Auszahlung der Mehrkindzuschläge bei Selbstträgerfällen jenem der Familienbeihilfen anzugeleichen.
- 17.3 *Das BMSG verwies auch hiezu auf das Ergebnis der nächsten Finanzausgleichsverhandlungen hinsichtlich der Selbstträgerschaft.*
- 18.1 Aufgrund von Ausnahmebestimmungen war es für die Finanzverwaltung nicht immer leicht erkennbar, ob im Einzelfall Selbstträgerschaft vorlag. Die Selbstträger setzten die Finanzverwaltung nicht von ihren Fällen in Kenntnis. Auch die Anspruchsberechtigten waren mangels ausreichender Kenntnis vielfach nicht in der Lage, Auskunft zu geben, ob sie bei einem Selbstträger beschäftigt waren. Zunächst unrichtig beurteilte Sachverhalte führten zu bescheidmäßigen Rückforderungen zinsenlos gewährter Beiträge. Die Ersätze an Familienbeihilfen zu Gunsten des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen für den Zeitraum 1998 bis Juni 2002 beliefen sich auf insgesamt 26,34 Mill EUR.
- 18.2 Um zu vermeiden, dass der Ausgleichsfonds für Familienbeihilfe für nicht von ihm zu finanzierende Fälle in Vorlage tritt, sollte eine umfassende und umgehende Meldepflicht der Selbstträger über derartige Sachverhalte erwogen werden.
- 18.3 *Laut Stellungnahme des BMSG würden auch diesbezügliche Überlegungen vom Ergebnis der nächsten Finanzausgleichsverhandlungen in Bezug auf die Selbstträgerschaft abhängen.*

Schluss-
bemerkungen

19 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Es sollten Bemühungen angestellt werden, das Instrument der Selbstträgerschaft aufzuheben. Die finanziellen Folgen für die Selbstträger wären im Rahmen des Finanzausgleiches zu verhandeln.
- (2) Im Hinblick auf die zwischenzeitliche Geldentwertung sollte eine Valorisierung der seit 1955 beträchtlich unveränderten Beiträge der Länder zum Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen angestrebt werden.
- (3) Die internen Kontrollsysteme sollten analysiert und bestehende Kontrolldefizite beseitigt werden.
- (4) Die Jahreszuverdienstgrenze von 8 725 EUR sollte in Fällen, in denen Familienbeihilfe weniger als zwölf Monate bezogen wird, aliquot angewendet werden.
- (5) Das automationsunterstützte Verfahren im Bereich der Familienbeihilfe wäre umfassend zu modernisieren.
- (6) Im Hinblick auf die geplanten Änderungen in der Finanzverwaltung und die damit verbundene Kompetenzvermehrung der Finanzämter sollte ein Managementinformationssystem eingerichtet werden. Dabei sollten für die Finanzdienststellen generelle und für das BMSG im Bereich des Familienlastenausgleichsgesetzes eigene Auswertungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- (7) Im Interesse der Straffung von Entscheidungsstrukturen sollte erwogen werden, die gesamte Vollziehung des Familienlastenausgleichsgesetzes dem BMF zu übertragen.

Bereich des Bundeskanzleramtes

47

Ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung

Kurzfassung

Laut dem Bundesministeriengesetz 1986 hat das Bundeskanzleramt die Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesregierung zu informieren. Nach Ansicht des RH sind unter Öffentlichkeitsarbeit die vielfältigen Formen einer nach außen gerichteten Information und damit auch werbende Tätigkeiten zu verstehen.

Parlamentarische Anfragen zu Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung zeigten jedoch, dass grundlegende Meinungsverschiedenheiten darüber bestanden, inwieweit aus Haushaltssmitteln finanzierte Informations- und Werbemaßnahmen zulässig waren. Generelle Regelungen könnten daher den Rechtfertigungsdruck des Bundeskanzleramtes vermindern.

Für ressortübergreifende Informations- und Werbemaßnahmen unter dem Titel "Österreich neu regieren – Zukunft ohne Schulden" wurden von November 2000 bis Mai 2001 rd 4 Mill EUR aufgewendet. Der RH empfahl in diesem Zusammenhang, die Bundesbeschaffung GmbH mit dem zentralen Media-Einkauf zu befassen.

Kenndaten zur Öffentlichkeitsarbeit im Bundeskanzleramt

Rechtsgrundlage	Bundesministeriengesetz 1986				
Aufgabe	Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesregierung				
Organisation	Sektion Bundespressedienst im BKA, Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit bzw Regierungsinformation, Kabinett des Bundeskanzlers				
Ausgaben	1997	1998	1999	2000	2001
für Informations- und Werbemaßnahmen			in Mill EUR		
	4,3	10,3	5,2	3,8	5,3

Von 1991 bis 2001 wendete das BKA 54,1 Mill EUR für Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung auf. Aufgrund unterschiedlicher Aufgaben des BKA und von Sonderprojekten sind die dargestellten Ausgaben nicht miteinander vergleichbar.

48

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von März bis April 2002 das BKA hinsichtlich ausgewählter Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung. Zu den im Juli 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BKA im Oktober 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2002.

Den Anlass für die Überprüfung bildeten in parlamentarischen Anfragen und Debatten zum Ausdruck gebrachte grundlegende Meinungsunterschiede, inwieweit aus Haushaltssmitteln bezahlte Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung bzw einzelner Bundesministerien zulässig waren. Über den Bundespressedienst hat der RH dem Nationalrat in seinem Nachtrag zum Tätigkeitsbericht über das Verwaltungsjahr 1994 berichtet.

Aufgaben

- 2.1 Laut dem Bundesministeriengesetz 1986 ist die Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesregierung Aufgabe des BKA. Weiterführende Erklärungen, wie diese Information der Öffentlichkeit über die Arbeit der Bundesregierung zu erfolgen hat, enthält das Gesetz nicht.

In der politischen Diskussion wurden Begriffe wie Öffentlichkeitsarbeit, bezahlte Information, Kampagnen, Werbung, Public Relations oder Propaganda synonym gebraucht.

- 2.2 Nach Ansicht des RH sind unter Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls die vielfältigen Formen einer nach außen gerichteten Information und damit auch werbende Tätigkeiten zu verstehen. Ein wichtiger Teil der Öffentlichkeitsarbeit bzw von Werbemaßnahmen ist auch die systematische Erforschung von Meinungen.

Da das BKA für die Informationstätigkeit der Bundesregierung verantwortlich ist, hat es auch auf die Koordination ressortübergreifender Informations- und Werbemaßnahmen hinzuwirken.

Organisation

- 3 Im BKA waren mit Öffentlichkeitsarbeit bzw Informations- und Werbemaßnahmen das Kabinett des Bundeskanzlers, die Sektion III – Bundespressedienst und — für die Abwicklung einzelner Kampagnen — die Stabstelle Öffentlichkeitsarbeit befasst.

Der RH zeigte bei der Gebarungsüberprüfung Mängel bei der Auftragsabwicklung unter anderem in Bezug auf eine fehlende begleitende Kontrolle, Steuerung von Maßnahmen und Dokumentation auf. Das BKA änderte daraufhin die Geschäftseinteilung im Bereich des Bundespressedienstes und übertrug der nunmehrigen Stabstelle Regierungsinformation die operative Unterstützung von Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung.

Grundsätzliche Feststellungen

- 4.1 Auch in anderen EU-Staaten, insbesondere in Deutschland, führten politische Diskussionen über staatliche Informations- und Werbemaßnahmen zu generellen Regelungen.
- 4.2 In eine künftige generelle Regelung für die Öffentlichkeitsarbeit bzw die Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung sollten nach Auffassung des RH folgende Überlegungen einbezogen werden:
- (1) Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit bzw von Informations- und Werbemaßnahmen aus Haushaltssmitteln ist unter Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zulässig. Diese Maßnahmen sollten dabei formalen und zugleich inhaltlichen Kriterien genügen, die den Bezug zur Arbeit der Bundesregierung bzw des jeweiligen Ressorts begründen.
 - (2) Die Öffentlichkeitsarbeit bzw die Informations- und Werbemaßnahmen wären unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Bundesregierung bzw des jeweiligen Ressorts zu beziehen.
 - (3) Die Bundesregierung bzw das Bundesministerium tritt bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Bundesregierung bzw Bundesministerium in Erscheinung.
 - (4) Die Öffentlichkeitsarbeit bzw die Informations- und Werbemaßnahmen aus Haushaltssmitteln dürfen auch in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt, jedoch nicht auf parteipolitische Wahlwerbung ausgerichtet werden.
 - (5) Die Grenzen zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit bzw von Informations- und Werbemaßnahmen sind erreicht, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form zurücktritt. Dadurch werden diese Maßnahmen angreifbar.
 - (6) Die Öffentlichkeitsarbeit bzw die Informations- und Werbemaßnahmen sollten bei den Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einer Partei vermeiden.
 - (7) Die im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit bzw von Informations- und Werbemaßnahmen durchgeführten Umfragen sollten der Erforschung der Meinungen und des Informationsgrades der Bevölkerung über die Arbeit der Bundesregierung bzw des Bundesministeriums dienen.

Nach Ansicht des RH könnten derartige generelle Regelungen den Rechtfertigungsdruck des BKA vermindern.

- 4.3 *Das BKA verwies auf die in Deutschland bestehenden Leitsätze für die Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Wahlen, nach denen es vorgebe. Weiters seien auch die vom RH empfohlenen Grundsätze als Maßstab bei der Durchführung von Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung bzw der Bundesministerien angewandt worden. Eine darüber hinausgehende Detaillierung dieser Grundsätze sei jedoch der erforderlichen Flexibilität bei einer effizienten anlassbezogenen Öffentlichkeitsarbeit abträglich.*

50

- 4.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass generelle Regelungen für die Öffentlichkeitsarbeit bzw für Informations- und Werbemaßnahmen der Bundesregierung sowie der einzelnen Ressorts den durch parlamentarische Anfragen und Debatten ausgelösten Rechtfertigungsdruck des BKA vermindern könnten.

Einzelfeststellungen

Österreich neu regieren – Zukunft ohne Schulden

- 5.1 Die Informations- und Werbemaßnahmen unter dem Titel "Österreich neu regieren – Zukunft ohne Schulden" hatten das Ziel, die Öffentlichkeit über die im Arbeitsprogramm der Bundesregierung festgelegte Budgetpolitik zu informieren. Für die diesbezüglichen Informations- und Werbemaßnahmen (TV-, Radiospots, Plakate, Inserate ua) war zunächst ein Betrag von 5,8 Mill EUR für den Zeitraum September 2000 bis Jänner 2001 vorgesehen*.

* Der damals nach dem Bundesvergabegesetz geltende Schwellenwert betrug 130 000 SFR (rd 139 312 EUR).

Nach einer EU-weiten Interessentensuche wurde eine Agentur als Bestbieter ermittelt und ein Rahmenvertrag abgeschlossen. Das dafür vorgesehene Budgetvolumen für die Jahre 2000 und 2001 betrug jährlich 1,8 Mill EUR. Der Rahmenvertrag bildete die Grundlage für einzelne Informations- und Werbeleistungen, die in Abstimmung mit dem Auftraggeber kurzfristig durchgeführt wurden. Der RH stellte fest, dass von November 2000 bis Mai 2001 rd 4 Mill EUR aufgewendet worden waren.

- 5.2 Aufgrund des Rahmenvertrages konnten zahlreiche Einzelaufträge ohne weitere offene Vergabeverfahren und damit zeitnah durchgeführt werden. Die an sich zweckmäßige Vorgangsweise schränkte jedoch die Möglichkeit ein, für den Media-Einkauf höhere Rabatte zu erzielen. Der RH empfahl daher dem BKA, in Abstimmung mit den anderen Bundesministerien die Bundesbeschaffung GmbH mit dem zentralen Media-Einkauf zu befassen, weil durch höhere Auftragssummen auch höhere Rabatte erreicht werden könnten.
- 5.3 *Das BKA schloss sich der Empfehlung des RH an. Weiters verwies es darauf, dass hiezu der zentrale Media-Einkauf in die vom Bundesminister für Finanzen zu erlassende Verordnung zur Bestimmung jener Güter und Dienstleistungen, die nach dem Bundesbeschaffung-GmbH-Gesetz zu beschaffen sind, aufzunehmen wäre.*

Laut Mitteilung des BMF wäre die Beschaffungsgruppe Media-Schaltung neben drei weiteren Beschaffungsgruppen auf fakultativer Basis der Bundesbeschaffung GmbH übertragen worden. Die Ressorts könnten daher die Dienstleistung Media-Schaltung auf freiwilliger Basis über die Bundesbeschaffung GmbH beziehen.

Einzelfeststellungen
**Ausgewählte Werbemaßnahmen
der Bundesregierung**

51

Internet–Adressen

- 6.1 Die im Rahmen der Ausschreibung vorgeschlagenen Slogans für Informations– und Werbemaßnahmen, wie "Zukunft ohne Schulden", "Nulldefizit", "Reformdialog" ua waren auch als Namen für Internet–Adressen vorgesehen.
- 6.2 Der RH erzielte mit dem BKA Übereinstimmung darüber, dass geeignete Vorkehrungen zu treffen wären, um die für Informations– und Werbemaßnahmen benötigten Internet–Adressen bei Bedarf zur Verfügung zu haben.

Evaluierung

- 7.1 Der Grad der Wirksamkeit von Informations– und Werbemaßnahmen stellt eine wichtige Entscheidungsgrundlage dar.
- 7.2 Der RH regte an, geeignete Formen der Evaluierung und damit den Nachweis der Wirksamkeit von Informations– und Werbemaßnahmen in die Ausschreibungsbedingungen aufzunehmen.
- 7.3 *Das BKA sagte zu, dieser Anregung nach Maßgabe der finanziellen Auswirkungen nachzukommen.*

Schluss-
bemerkungen

- 8 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
 - (1) Das BKA sollte generelle Regelungen für die Öffentlichkeitsarbeit bzw die Informations– und Werbemaßnahmen der Bundesregierung erstellen.
 - (2) Zum Nachweis der Wirksamkeit von Informations– und Werbemaßnahmen wären — nach Maßgabe der finanziellen Auswirkungen — geeignete Formen der Evaluierung bereits in die Ausschreibungsbedingungen aufzunehmen.
 - (3) In Abstimmung mit den anderen Bundesministerien wäre die Bundesbeschaffung GmbH mit dem zentralen Media–Einkauf zu befassen, weil durch höhere Auftragssummen auch höhere Rabatte erreicht werden können.
 - (4) Es wären geeignete Vorkehrungen zu treffen, um für Informations– und Werbemaßnahmen benötigte Internet–Adressen bei Bedarf zur Verfügung zu haben.

Volksoper Wien GmbH

Kurzfassung

Die Volksoper Wien GmbH (Volksoper GmbH) wurde im Juni 1999 gegründet. Alleingesellschafterin ist die Bundestheater-Holding GmbH. Sie erteilte mit einer Konzernrichtlinie eine Reihe von Weisungen auch an die Volksoper GmbH, um Abweichungen von den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit möglichst rasch erkennen, darauf rechtzeitig reagieren und unmittelbar wirksam gegensteuern zu können.

Die Neuorganisation der Bundestheater ist hinsichtlich der Volksoper GmbH im Wesentlichen positiv zu sehen.

Die Anzahl der Besucher ging seit der Spielzeit 1998/99 ständig zurück. Die Ertragsauslastung als Quotient der erzielten Erlöse und des möglichen Erlöses aus dem Kartenverkauf (Masettenwert) sank seit der Spielzeit 1996/97 von 75,4 % auf 59,6 % in der Spielzeit 2000/01.

Untersuchungen über das Image bzw den Standort der Volksoper GmbH im Kulturgeschehen, das Nachfrageverhalten der Besucher und die Struktur der Nichtbesucher gab es nicht. Anstelle der im Marketingplan vom September 2000 angestrebten vier Hauptsparten konnte nur ein Hauptsponsor mit entsprechend geringeren Sponsoringerträgen gewonnen werden.

Der Personalstand nahm seit der Ausgliederung um neun Mitarbeiter ab.

Ein Vergleich der Gebarung der Volksoper vor und nach der Neuorganisation ist aufgrund der unterschiedlichen Datenstruktur und der unterschiedlichen Aufgabenerfüllung weder in finanzieller noch in personeller Hinsicht möglich.

Kenndaten der Volksoper Wien GmbH						
Rechtsgrundlage	Bundestheaterorganisationsgesetz — BThOG, BGBl I Nr 108/1998					
Unternehmensgegenstand	Führung der Volksoper als repräsentatives Repertoiretheater für Oper, Spieloper, Operette, Musical, Ballett und modernen Tanz					
Gebarungsentwicklung	1996	1997	1998	1999 ¹⁾	1999/2000 ²⁾	2000/01 ²⁾
				in Mill EUR		
Einnahmen/Erträge	8,24	8,34	8,35	6,46	42,14	42,90
Ausgaben/Aufwendungen	27,07	27,60	28,76	20,18	42,08	42,53
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	—	—	—	—	0,06	0,37
Basisabgeltung	—	—	—	—	33,08	33,52
Spielzeit/Geschäftsjahr	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	
			Anzahl			
Mitarbeiter jeweils zum 1. September	544	553	561	555	552	
Besucher	354 926	358 887	337 584	302 534	296 828	
Vorstellungen	289	296	289	289	290	

1) Jänner bis August
2) Erträge einschließlich der Basisabgeltung des Bundes

- Prüfungsablauf und -gegenstand**
- Der RH überprüfte von Dezember 2001 bis Februar 2002 die Gebarung der Volksoper Wien GmbH (Volksoper GmbH). Schwerpunkt der Überprüfung war die Darstellung der Veränderungen seit ihrer Ausgliederung im September 1999. Zu den Prüfungsmitteilungen vom Juni 2002 nahmen die Volksoper GmbH, die Bundestheater-Holding GmbH (Bundestheater-Holding) sowie das Bundeskanzleramt im Oktober 2002 und die Theaterservice GmbH im September 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2002.
- Errichtung**
- Die Volksoper GmbH wurde gemäß dem Bundestheaterorganisationsgesetz im Juni 1999 gegründet. Ihr Stammkapital betrug bei der Gründung 0,15 Mill EUR; es wurde im ersten Geschäftsjahr aus Gesellschaftsmitteln um 2,95 Mill EUR erhöht. Bei der Volksoper GmbH sind ein künstlerischer und ein kaufmännischer Geschäftsführer sowie ein Aufsichtsrat bestellt; weiters ist ein Publikumsforum eingerichtet. Alleingesellschafterin der Volksoper GmbH ist die Bundestheater-Holding, die zu 100 % im Eigentum des Bundes steht.
 - Die Neuorganisation der Bundestheater ist hinsichtlich der Volksoper GmbH im Wesentlichen positiv zu sehen.
- Konzernrichtlinie**
- Die Bundestheater-Holding erteilte mit einer Konzernrichtlinie eine Reihe von Weisungen auch an die Volksoper GmbH, um Abweichungen von den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit möglichst rasch erkennen, darauf rechtzeitig reagieren und unmittelbar wirksam gegensteuern zu können.

Sicherheit und Brandschutz

- 4.1 Gemäß der Arbeitsstättenverordnung, BGBl II Nr 368/1998, ist in Arbeitsstätten, in denen der Arbeitgeber eine Betriebsfeuerwehr eingerichtet hat, mindestens einmal jährlich eine Brandalarm- und Räumungsübung durchzuführen. Seit 1993 fand in der Volksoper keine Brandschutzübung mehr statt. Eine Brandalarmübung mit Räumung des Publikumsbereiches gab es bisher nicht.
- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass die vorgesehenen Brandalarmübungen nicht durchgeführt wurden. Er empfahl, die Bestimmungen der Arbeitsstättenverordnung einzuhalten.
- 4.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH habe im Juni 2002 eine Brandschutzübung stattgefunden; eine Brandalarmübung sei zwischenzeitlich abgehalten worden.*

Besucher und Einnahmen**Besucher- und Ertragsauslastung**

- 5 Die Anzahl der Besucher ging seit der Spielzeit 1998/99 ständig zurück (1998/99 um 5,9 %, 1999/2000 um 10,4 % und 2000/01 um 1,9 %). Die Besucherauslastung ging bereits seit 1997/98 kontinuierlich zurück (1996/97 88,6 %, 1997/98 87,4 %, 1998/99 84,3 %, 1999/2000 77,6 %, 2000/01 76,0 %).

Die Ertragsauslastung als Quotient der erzielten Erlöse und des möglichen Erlöses aus dem Kartenverkauf (Masettenwert) — ohne Einbeziehung der Dienstsitze — sank seit der Spielzeit 1996/97 von 75,4 % auf 59,6 % in der Spielzeit 2000/01. In den ersten sechs Monaten der Spielzeit 2001/02 verringerte sich die Ertragsauslastung gegenüber dem Vergleichszeitraum der vorigen Spielzeit von 61,3 % auf 60,8 %.

Demnach war die Besucherauslastung 2000/01 gegenüber der Spielzeit 1996/97 um 14,2 %, die Ertragsauslastung im selben Zeitraum sogar um 21 % geringer.

Abonnements und Zyklen

- 6 Die Anzahl der verkauften Abonnements¹⁾ sank von 1996/97 bis 2001/02 um 33,1 %, die der Zyklen²⁾ um 30,2 %. In der Spielzeit 2001/02 war trotz des vermehrten Verkaufs von Zyklen (plus 65 %) die Anzahl der verkauften Abonnements und Zyklen um insgesamt 2,5 % geringer als 2000/01 bzw 32,4 % geringer als 1996/97.

¹⁾ Abonnement: Abmachung über den Bezug einer feststehenden Anzahl von Vorstellungen;

²⁾ Zyklus: Reihe inhaltlich zusammengehörender Vorstellungen, zB Premieren-Zyklus, Operetten-Zyklus, Mozart-Zyklus.

Ermäßigungen

- 7.1 Der Anteil der Normalpreiskarten sank von 53,7 % in der Spielzeit 1996/97 auf 42,8 % in der Spielzeit 2000/01. In den Spielzeiten 1999/2000 und 2000/01 gab es jeweils 35 verschiedene Arten von Preisnachlässen zwischen 10 % und 100 % sowie Pauschalpreise zwischen vier EUR und sieben EUR. Die durchschnittliche Anzahl der Freikarten bei Premieren betrug 1999/2000 21,3 % und 2000/01 21,6 % der Gesamtplätze.

Besucher und Einnahmen

56

- 7.2 Der RH wies auf den kontinuierlichen Anstieg bei den Ermäßigungskarten hin. Er empfahl, zur Erzielung höherer Erlöse den Kreis der Anspruchsberechtigten von Ermäßigungskarten einzuschränken. Die Höhe der Ermäßigungen sollte herabgesetzt und die Vergabe von Freikarten bei Premieren an strengere Voraussetzungen gebunden werden.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH sei die Anzahl der Dienst- und Regiekarten in der Spielzeit 2001/02 gesunken. Die Zunahme der Ermäßigungskarten, zu denen auch Abonnements- und Zyklenkarten zählen, sei im Zusammenhang mit dem Bemühen der Volksoper GmbH gestanden, eine größere Kundenbindung zu erzielen. In der Spielzeit 2001/02 seien die Anzahl der Besucher, die Einnahmen und die Auslastung wieder gestiegen.*

Kartenvertrieb

- 8.1 Nach den Bestimmungen des Bundestheaterorganisationsgesetzes führt die Theaterservice GmbH den zentralen Kartenvertrieb im Auftrag der Bühnengesellschaften durch, wobei die wirtschaftliche und organisatorische Autonomie der Bühnengesellschaften nicht beschränkt werden darf. Die Theaterservice GmbH verkaufte aufgrund einer mit der Volksoper GmbH abgeschlossenen Rahmenvereinbarung die Karten im eigenen Namen und auf eigene Rechnung. Die Erlöse aus dem Kartenverkauf leitete sie erst bis zu zehn Monate nach Erhalt an die Volksoper GmbH weiter.
- 8.2 Der RH empfahl, die Rahmenvereinbarung anzupassen und den Kartenverkauf auf Rechnung der Volksoper GmbH durchzuführen; die Einnahmen der Theaterservice GmbH aus dem Verkauf der Karten sowie der Abonnements und Zyklen sollten rascher an die Volksoper GmbH weitergegeben werden. Anstelle der Vorfinanzierung der durch die Theaterservice GmbH für die Volksoper GmbH anzufertigenden Dekorationen und Kostüme sowie durchzuführenden Investitionen mit den vorerst nicht abgerechneten Vorstellungserlösen sollten erforderlichenfalls Vorauszahlungen an die Theaterservice GmbH für die von ihr zu erbringenden Leistungen vereinbart werden.
- 8.3 *Die Volksoper GmbH und die Theaterservice GmbH sagten dies zu.*

Marktbeobachtung

- 9.1 Die Volksoper GmbH führte seit ihrer Gründung im Juni 1999 lediglich zwei nicht repräsentative Untersuchungen der Publikumsstruktur durch. Untersuchungen über das Image bzw. den Standort der Volksoper GmbH im Kulturgeschehen, das Nachfrageverhalten der Besucher und die Struktur der Nichtbesucher gab es nicht. Aufgrund der mangelnden Marktbeobachtung waren der Volksoper GmbH das Ausmaß der Akzeptanz des angestrebten neuen Images, die Besucherstruktur sowie das Nachfrageverhalten des Publikums weitgehend unbekannt.
- 9.2 Der RH empfahl, den Markt regelmäßig zu beobachten und zu analysieren.
- 9.3 *Laut Mitteilung der Volksoper GmbH werde ab September 2002 eine viereinhalb Monate dauernde Publikumsbefragung durchgeführt werden.*

Besucher und Einnahmen**Sponsoring**

- 10.1 In den Spielzeiten 1996/97 bis 2000/01 wurden zwischen 0,02 Mill EUR und 0,14 Mill EUR — in der Jubiläumssaison 1998/99 (100 Jahre Volksoper) 0,22 Mill EUR — an Sponsoring- und Förderungsbeiträgen erzielt. Anstelle der im Marketingplan vom September 2000 angestrebten vier Hauptsparten und Sponsoringerträge von 0,21 Mill EUR konnte nur ein Hauptsponsor mit entsprechend geringeren Sponsoringerträgen gewonnen werden.
- 10.2 Der RH regte an, die Sponsoringaktivitäten zu intensivieren.
- 10.3 *Die Volksoper GmbH wies darauf hin, dass ein mehrjähriger Sponsor habe gewonnen werden können.*

Planung und Controlling

- 11.1 Die Volksoper GmbH erstellte Dreijahres-, Jahres-, Investitions- und Finanzpläne sowie Controllingberichte.

Die ab der Spielzeit 1999/2000 jährlich vorgelegten Dreijahrespläne wurden vom Aufsichtsrat der Volksoper GmbH jeweils nur für zwei Jahre genehmigt. Die erwarteten Umsatzerlöse wurden in den Dreijahresplänen im Zeitablauf deutlich zurückgenommen; weiters erfolgten eine Verringerung der Personal- und Betriebsaufwendungen sowie geringere Abschreibungen.

Ein Vergleich des jeweils ersten Jahres der Dreijahrespläne mit den Istwerten der jeweiligen Geschäftsjahre zeigte, dass die Umsatzerlöse aus Kartenverkäufen um 0,50 Mill EUR (1999/2000) bzw um 0,57 Mill EUR (2000/01) hinter den Erwartungen zurückblieben. Die Personalaufwendungen waren um 0,58 Mill EUR (1999/2000) bzw 1,69 Mill EUR (2000/01) niedriger.

- 11.2 Der RH empfahl, für Planungen möglichst realistische Grundlagen heranzuziehen.
- 11.3 *Die Volksoper GmbH wandte ein, dass die Planung der Umsatzerlöse für das Geschäftsjahr 1999/2000 im Jahr 1998 unter Berücksichtigung der Umsatzerlöse aus 1997/98 (7,70 Mill EUR) erfolgt sei; die Kartenerlöse 1998/99 seien jedoch auf 7,08 Mill EUR gesunken, was bei der Planung nicht vorhersehbar gewesen wäre. Die zu optimistisch budgetierten Kartenerlöse wären erstmals im Budget 2001/02 der realen Situation angepasst worden.*

Die veranschlagten Personalaufwendungen, die den größten Anteil an den Gesamtaufwendungen bilden, seien 1999/2000 um 2 % sowie 2000/01 um 5,6 % unterschritten, und somit relativ genau geschätzt worden.

Besucher und Einnahmen

58

- 12.1 Die Produktionsbudgets umfassten die Aufwendungen für die Ausstattung und die Honorare für das Leading Team (Ausstatter, Regisseur, Choreograph usw). Anteilige Gehälter des künstlerischen und technischen Personals wurden darin nicht berücksichtigt. Auch bei der Kalkulation und Abrechnung von Gastspielen wies die Volksoper GmbH die anteiligen Gehälter für Techniker und Künstler nicht aus.
- 12.2 Der RH regte an, die anteiligen Personalkosten in die Kalkulation von Produktionen und Gastspielen aufzunehmen. Damit könnten Ziele der Ausgliederung, nämlich Kostenwahrheit und –transparenz, erreicht sowie der Geschäftsführung eine verbesserte Verhandlungs- und Entscheidungsbasis zur Verfügung gestellt werden.
- 12.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH kalkuliere sie Gastspiele auf Basis einer Deckungsbeitragsrechnung. Es sei gewährleistet, dass bei Gastspielen die variablen Kosten gedeckt seien und darüber hinaus ein Deckungsbeitrag zur Abdeckung von Teilen der Fixkosten erwirtschaftet werde.*

Weitere Feststellung

- 13 Eine weitere Feststellung des RH betraf die Kunstvermittlung bei Kindern und Jugendlichen.

Rechnungswesen

Inventar und Anlagenverzeichnis

- 14.1 In der Einbringungsbilanz der Volksoper GmbH wurden von 250 Musikinstrumenten und Instrumententeilen nur 18 ausgewiesen und von 36 Produktionen nur elf. Die Interne Revision des Österreichischen Bundestheaterverbandes hatte 1995 empfohlen, den Bestand an Dienstinstrumenten aufzunehmen und ein Inventarkontenverzeichnis anzulegen. Seit 1995 wurde jedoch keine Inventur mehr durchgeführt. Ab der Spielzeit 2001/02 begann der Orchesterinspektor, das Inventar aufzuarbeiten.

Im Anlagenverzeichnis zum 31. August 2001 waren Produktionen enthalten, die im Zuge der Ausgliederung nicht übernommen oder bereits skarriert worden waren.

- 14.2 Der RH empfahl, künftig regelmäßig Inventuren durchzuführen und die Inventarliste laufend zu aktualisieren. Weiters sollte das Anlagenverzeichnis bereinigt und ausgeschiedenes bzw nicht übernommenes Vermögen gestrichen werden.
- 14.3 *Laut Mitteilung der Volksoper GmbH seien die Inventarliste im Lauf des Geschäftsjahres 2001/02 fertiggestellt und das Anlagenverzeichnis bereinigt worden.*

Lohn- und Gehaltsverrechnung

- 15.1 Die Lohn- und Gehaltsverrechnung für die mit Monatsbezug bei der Volksoper GmbH beschäftigten Personen führte die Bundesrechenzentrum Gesellschaft mbH durch. Die entsprechenden Daten wurden in die Buchhaltung der Volksoper GmbH übernommen. Die Berechnungszeiträume für Grundbezüge und Mehrleistungen stimmten jedoch nicht überein, so dass in den beiden Systemen unterschiedliche Beträge ausgewiesen wurden. Eine Datenkontrolle war kaum möglich.

- 15.2 Der RH regte an, mit den anderen Konzerngesellschaften der Bundestheater-Holding entsprechende Standards für Kontrollen auszuarbeiten und diese für alle Gesellschaften für verbindlich zu erklären.
- 15.3 *Die Bundestheater-Holding und die Volksoper GmbH gaben bekannt, dass mittlerweile für alle Konzerngesellschaften verbindliche Standardkontrollen eingeführt worden seien.*

Weitere
Feststellungen

- 16 Weitere Feststellungen des RH betrafen die Transparenz der Kassengebarung sowie Überprüfungen der Kartenkassen. Beim Telebanking sollte das Vier-Augen-Prinzip eingeführt werden.

Personal

Personalstand

- 17 In den Geschäftsjahren 1996/97 bis 2000/01 waren jeweils zum 1. September zwischen 544 und 561 Personen bei der Volksoper GmbH beschäftigt.

Der Personalstand nahm seit der Ausgliederung um neun Mitarbeiter ab. Der Personalstand des technischen Personals verringerte sich nach der Ausgliederung um 33 Personen. Gleichzeitig stieg die Anzahl des Personals des szenischen Dienstes um elf Personen, unter anderem weil neun Verträge nach dem Kollektivvertrag für das technische Personal in Bühdienstverträge übergeleitet wurden.

Die von der Geschäftsführung angestrebte schlankere sowie effizientere Organisationsform und der sukzessive Personalabbau wurden vor allem im Bereich der Technik, aber auch bei einzelnen künstlerischen Gruppen erreicht. Die Reduktion des Personalstandes bei den Solisten widersprach aber dem Ziel im Unternehmenskonzept, die Anzahl der ganzjährig verpflichteten Solisten zu vergrößern.

Personalaufwand

- 18 Vor der Ausgliederung betrugen die Aufwendungen für das Personal 23,53 Mill EUR (1997) bzw 24,05 Mill EUR (1998), das waren 85,2 % bzw 83,6 % der Gesamtaufwendungen der Volksoper GmbH. In den ersten beiden Geschäftsjahren nach der Ausgliederung betrugen die Personalaufwendungen 27,93 Mill EUR (1999/2000) bzw 27,67 Mill EUR (2000/01), das entsprach 66,4 % bzw 65,1 % der Gesamtaufwendungen der Unternehmung.

Die Personalaufwendungen und ihr Anteil an den Gesamtaufwendungen vor und nach der Ausgliederung konnten nicht miteinander verglichen werden, weil sich seit der Ausgliederung unter anderem der Berechnungszeitraum und die Zuordnung der Aufwendungen einzelner Personengruppen änderten.

Personal

60

Einsparungen

- 19.1 Die Geschäftsführung der Volksoper GmbH gab der Bundestheater-Holding im September 2001 bekannt, dass im Personalbereich wegen des im Vergleich zum öffentlichen Dienst niedrigeren Gehaltsabschlusses in den ersten beiden Geschäftsjahren 1,60 Mill EUR eingespart worden wären.
- 19.2 Nach Ansicht des RH wurden jedoch Einsparungen von zumindest 0,14 Mill EUR zu Unrecht ausgewiesen, weil der Gehaltsabschluss für die Bundestheater für das Jahr 2001 um 7,12 EUR pro Person höher war als jener für den öffentlichen Dienst. Der RH empfahl, nur tatsächlich erzielte Einsparungen anzuführen, zumal diese Werte als Grundlage für die Entscheidung des Bundes über die Erhöhung der Basisabgeltung für die Bundestheater herangezogen werden.
- 19.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH sei sie bei ihrer Berechnung davon ausgegangen, dass der Gehaltsabschluss für den Zeitraum 2001 bis 2003 ein Gesamtpaket sei, dessen einsparende Wirkung auf die gesamte Laufzeit aufzuteilen wäre. Deshalb seien 0,5 % zugunsten des Jahres 2001 verbucht worden.*
- 19.4 Der RH erwiderte, dass zum Zeitpunkt der Bekanntgabe der Einsparungen der Gehaltsabschluss für den öffentlichen Dienst weder für 2002 noch für 2003 feststand; der Einsparungsvergleich beruhte daher auf Annahmen.
- 20 Zahlreiche Änderungen in den Kollektivverträgen für Chor, Orchester und technisches Personal führten nach der Ausgliederung zu einem effizienteren Personaleinsatz und Einsparungen im Personalbereich. Beim technischen Personal konnten zB im Vergleich zu 1998/99 Einsparungen bei den Mehrleistungen zwischen 0,25 Mill EUR (1999/2000) und 0,29 Mill EUR (2000/01) erzielt werden.

Geschäftsführung

- 21.1 Für den Stellvertreter des künstlerischen Geschäftsführers wurde eine Arbeitsplatzbeschreibung erst aufgrund einer Anfrage der Aufsichtsräte der Bundestheater-Holding und der Volksoper GmbH im Oktober 2001 verfasst. Er war in den Jahren 1998 bis 2001 für zahlreiche, sehr unterschiedliche Aufgaben zuständig, für die nach und nach neue Mitarbeiter aufgenommen wurden.
- 21.2 Die Tätigkeit des Stellvertreters des künstlerischen Geschäftsführers war mit keinem klar abgegrenzten und vor allem keinem gleichbleibenden Aufgabenbereich verbunden; die Kompetenzen zwischen dem Stellvertreter des künstlerischen Geschäftsführers und den zuständigen Abteilungsleitern waren nicht eindeutig definiert. Der RH empfahl, die erwähnte Position klar abzugrenzen.
- 21.3 *Die Volksoper GmbH teilte mit, dass ihr Aufsichtsrat die Arbeitsplatzbeschreibung akzeptiert habe.*

Künstlerisches Personal

Szenischer Dienst

- 22.1 Bereits vor der Ausgliederung der Volksoper GmbH wurden mit zahlreichen in administrativen sowie technischen Bereichen tätigen Personen Bühnendienstverträge abgeschlossen und ein über den Erholungspauschalurlaub hinausgehender Zusatzurlaub von bis zu drei Wochen unter Beibehaltung der Bezüge zugesichert. Auch nach der Ausgliederung wurden jährlich bis zu 19 derartige Bühnendienstverträge abgeschlossen. Neun Verträge, deren Grundlage der Techniker-Kollektivvertrag war, wurden in Bühnendienstverträge umgewandelt. Nach den Bestimmungen der Konzernrichtlinie muss die *Bundestheater-Holding* einer solchen Umwandlung zustimmen.
- 22.2 Der RH kritisierte, dass Bühnendienstverträge auch mit nicht künstlerisch tätigen Personen abgeschlossen wurden und bezahlter Zusatzurlaub gewährt wurde. Die *Bundestheater-Holding* stimmte in einem Fall der Umwandlung des Vertrages nach dem Techniker-Kollektivvertrag in einen Bühnendienstvertrag erst zwei Jahre nach dessen Umwandlung zu.

Der RH regte an, Sonderverträge mit dem administrativen Personal nach dem Angestelltengesetz abzuschließen und über Betriebsvereinbarungen die Möglichkeit für Sonderverträge nach dem Techniker-Kollektivvertrag zu schaffen; die Zustimmung der *Bundestheater-Holding* zu Vertragsumwandlungen wäre gemäß der Konzernrichtlinie zeitgerecht einzuholen. Weiters empfahl der RH, dem nicht künstlerischen Personal Zusatzurlaub nur gegen Entfall der Bezüge zu gewähren.

- 22.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH seien Zusatzurlaube immer an die Genehmigung der Direktion gebunden und im Einzelnen bewilligungspflichtig; sie würden nur gewährt werden, wenn der laufende Betrieb künstlerisch, organisatorisch und finanziell nicht belastet werde.*
- 22.4 Da zusätzliche Urlaube gewährt wurden, die keine organisatorische Belastung für die Volksoper GmbH darstellen, sollte nach Auffassung des RH überprüft werden, ob im Bereich des szenischen Dienstes personelle Überkapazitäten vorhanden sind.

Solisten

- 23 Nach den Bestimmungen des *Bundestheaterorganisationsgesetzes* ist beim künstlerischen Personal das Ensembleprinzip zu pflegen; zur Erhöhung des künstlerischen Niveaus können aber Gäste eingesetzt werden. Das Ensemble der Volksoper GmbH bestritt mit bis zu 82,6 % den überwiegenden Teil der jährlichen Gesamtauftritte.

Personal**62**

- 24.1 Trotz des mittelfristigen Ziels der Volksoper GmbH, das Ensemble um acht bis zwölf Sänger und Sängerinnen zu vergrößern, sank die Anzahl der Solisten.
- 24.2 Der RH empfahl den Ausbau des Ensembles. Die dafür erforderlichen finanziellen Mittel sollten durch Einsparungen bei den Gästen aufgebracht werden können.
- 24.3 *Laut Mitteilung der Volksoper GmbH sei ein Ausbau des Ensembles ohne Erhöhung der Basisabgeltung nicht möglich.*
- 24.4 Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, Mittel zum Ausbau des Ensembles durch Einsparungen bei den Gästen freizumachen.
- 25.1 In den Verträgen mit den Solisten war keine Mindestanzahl der zu leistenden Auftritte vereinbart. Die Solisten traten im Überprüfungszeitraum zwischen ein- und 110mal je Spielzeit auf. Gemessen an der Richtgröße des Bundestheaterpensionsgesetzes, wonach die Anrechnung von Zeiten für die Bemessung des Ruhegenusses an mindestens 42 Auftritte pro Spielzeit geknüpft ist, traten im Überprüfungszeitraum zwischen 43,8 % und 65,4 % der Solisten unterdurchschnittlich oft auf.
- 25.2 Der RH empfahl, verstärkt auf einen ausgewogenen und häufigeren Einsatz von Ensemblemitgliedern zu achten.
- 25.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH sei der Einsatz der Ensemblemitglieder vom Jahresspielplan abhängig; durch den Bestandsschutz nach dem Nichtverlängerungskollektivvertrag¹⁾ komme es derzeit noch zu einer geringeren Auslastung einzelner Ensemblemitglieder.*

1) Zusatzabkommen zum Kollektivvertrag, demzufolge der Arbeitgeber eine Nichtverlängerungserklärung zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses der bei ihm beschäftigten Arbeitnehmer nur unter bestimmten Bedingungen aussprechen darf.

Ballett

- 26.1 Seit der Gründung der Volksoper GmbH wurden die Mitglieder des Balletts nicht nur für Balletteinlagen in Opern und Operetten eingesetzt, sondern — nach Aufnahme neuer Tänzer — auch in zeitgenössischen Tanzproduktionen. Die Anzahl der Ballett- und Tanzabende wurde im Einklang mit dem Unternehmenskonzept zwar von neun (1998/99) auf 32 (2000/01) erhöht; die Verringerung der Anzahl der möglichen Gesamtauftritte des Balletts von 3 232 (1998/99) auf 2 106 (2000/01) bedeutete jedoch eine durchschnittliche Auslastung des Balletts von 44 % (1998/99) bzw 31,5 % (2000/01). Dies entsprach einer durchschnittlichen Auftrittszahl zwischen 88 (1998/99) und 63 (2000/01) je Mitglied.

Die Neuorientierung des Balletts hatte eine Zweiteilung des Ballettensembles zur Folge. Der Volksoper GmbH gelang es nur bei einzelnen Produktionen, Tänzer des alten und des neuen Ensembles gleichermaßen einzubinden.

- 26.2 Der RH gab zu bedenken, dass mittelfristig kein Ensemble mehr für Oper und Operette vorhanden und die Auslastung der Tänzer für den zeitgenössischen Tanz zu gering sein könnte. Er regte an, eine gleichmäßige Beschäftigung aller Tänzer anzustreben; es sollten Nachwuchstänzer im klassischen Ballett gefördert und die Ensemblegröße dem sinkenden Bedarf der Volksoper GmbH angepasst werden.
- 26.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH werde bei der Einstellung neuer Tänzer darauf geachtet, dass sie sowohl im Musiktheater als auch im zeitgenössischen Tanz eingesetzt werden können. Sie fördere auch Nachwuchstänzer für das klassische Ballett. Die Auslastung bei Erhöhung der Produktionen im zeitgenössischen Tanz sinke jedoch, weil die Beanspruchung der Künstler in dieser Sparte wesentlich höher sei als bei Einlagen in Musiktheaterproduktionen.*

Produktionen

Künstlerische Dispositionen

- 27.1 Die Volksoper GmbH erlitt im Überprüfungszeitraum einen finanziellen Nachteil von zumindest 0,13 Mill EUR wegen künstlerischer Dispositionen; sie wandte 1,38 Mill EUR für Produktionen auf, die aus rechtlichen oder praktischen Gründen vorzeitig skartiert werden mussten und nicht im Rahmen der ursprünglichen Planung aufgeführt werden konnten.
- 27.2 Der RH empfahl, bei künstlerischen Dispositionen auch die finanziellen Auswirkungen zu beachten.
- 28 Im Oktober 1997 schloss der Direktor der Volksoper GmbH einen Vertrag mit einer Solistin über sechs Auftritte im Oktober 1999 ab. Der im Frühjahr 1998 designierte künstlerische Geschäftsführer versuchte, den Vertrag einvernehmlich zu lösen, um seine Direktionszeit ab 1. September 1999 nach seinem eigenen künstlerischen Konzept eröffnen zu können. Da keine Lösung gefunden wurde, klagte die Solistin auf Zahlung des vertraglich zugesicherten Honorars in Höhe von 0,11 Mill EUR; es wurde ihr zuzüglich der Verfahrenskosten in Höhe von 0,02 Mill EUR zugesprochen.
- 29.1 Das Musical "Gigi" wurde im Mai 1999 neu inszeniert und dabei durch zusätzliche Texte sowie ein zusätzliches Lied verändert. Die Aufführungsrechte wurden vom Rechteinhaber deshalb nicht über den 31. Juli 1999 hinaus verlängert. Die Ausstattung im Wert von 0,52 Mill EUR wurde nach nur 20 Vorstellungen skartiert.
- 29.2 Der RH regte an, bei wesentlichen Änderungen von Werken rechtzeitig das Einvernehmen mit dem Rechteinhaber herzustellen.

Produktionen

64

- 30.1 In der Spielzeit 1998/99 wurden die Werke "Die Fledermaus", "Die Meistersinger von Nürnberg" und "Die Zauberflöte" neu inszeniert. Alle drei Produktionen waren technisch sehr aufwendig, so dass aufgrund langer Einrichtungszeiten Bühnenproben für andere Produktionen am Tag der Vorstellung gekürzt werden oder ausfallen mussten. Die Ausstattung der Operette "Die Fledermaus" mit einem Anschaffungswert von 0,41 Mill EUR wurde nach nur zwölf Vorstellungen skartiert. Auch in den Geschäftsjahren nach der Ausgliederung wurden einzelne Neuinszenierungen mit langen Einrichtungszeiten in das Repertoire aufgenommen.
- 30.2 Der RH empfahl, die Ausstattungen technisch so zu gestalten, dass ein ungehinderter Proben- und Spielbetrieb im Rahmen des Repertoirebetriebes aufrecht erhalten werden kann.
- 30.3 *Die Volksoper GmbH wandte ein, dass kurze Aufbauzeiten für oft angesetzte klassische Repertoirestücke unerlässlich seien; technisch aufwendige, selten gespielte Stücke hätten den Proben- und Spielbetrieb nicht nachhaltig gestört.*
- 31.1 Bei der Koproduktion einer zeitgenössischen Oper gingen Mehraufwendungen für die Ausstattung, für Solisten und das Orchester der Volksoper GmbH ausschließlich zu ihren Lasten. Das Werk sollte 2001/02 viermal in der Volksoper aufgeführt werden. Bei Entfall dieser Aufführungsserie war mit dem Koproduzenten vertraglich eine Schadenersatzzahlung der Volksoper GmbH in Höhe von 0,01 Mill EUR vereinbart.
- Wegen des geringen Publikumsinteresses wurde die Aufführungsserie in der Volksoper abgesagt. Die Volksoper GmbH wendete insgesamt 0,46 Mill EUR für eine Produktion auf, die kein einziges Mal in der Volksoper gezeigt wurde. Der vertraglich vereinbarte Schadenersatz wurde bisher nicht geltend gemacht.
- 31.2 Der RH empfahl, bei Koproduktionen auch die wirtschaftlichen Interessen der Volksoper GmbH zu wahren. Insbesondere sollten bei künstlerisch risikoreichen Produktionen keine Vereinbarungen über Schadenersatzzahlungen der Volksoper GmbH bei Entfall der Aufführungen vereinbart werden.
- 31.3 *Laut Stellungnahme der Volksoper GmbH sei im konkreten Fall kein Schadenersatz geltend gemacht worden, weil durch die Absage kein Schaden entstanden sei.*
- Weitere Feststellungen
- 32 Weitere Feststellungen des RH betrafen das Kartenvertriebserfassungssystem, die in der Einbringungsbilanz zum 1. September 1999 ausgewiesenen "Sonderanlagen Volksoper Investitionsprogramm", die Berechnung der Jahresleistung von Ensemblemitgliedern für Auftritte an den Musiktheatern der Bundestheater sowie ein Gastspiel in Japan.

Schluss-
bemerkungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die zwischen der Theaterservice GmbH und der Volksoper GmbH bestehende Rahmenvereinbarung über den Kartenvertrieb sollte dahingehend angepasst werden, dass der Kartenverkauf künftig auf Rechnung der Volksoper GmbH durchzuführen wäre.
- (2) Die Einnahmen der Theaterservice GmbH aus dem Verkauf der Karten sowie der Abonnements und Zyklen sollten rascher an die Volksoper GmbH weitergegeben werden.
- (3) Das Nachfrageverhalten der Besucher, das Image der Volksoper GmbH bei den Besuchern und die Struktur der Nichtbesucher sollten regelmäßig beobachtet und analysiert werden.
- (4) Die Position des Stellvertreters des künstlerischen Geschäftsführers wäre klar abzugrenzen.
- (5) Die Zustimmung der Bundestheater-Holding GmbH zur Umwandlung von Techniker-Verträgen in Bühnendienstverträge wäre zeitgerecht einzuholen.
- (6) Bei künstlerischen Dispositionen wären auch die finanziellen Auswirkungen zu beachten.
- (7) Bei Koproduktionen sollten auch die wirtschaftlichen Interessen der Volksoper GmbH gewahrt werden.

Bereich des Bundesministeriums für
Bildung, Wissenschaft und Kultur

Schulautonomie und Dezentralisierung

Kurzfassung

Schulautonomie und Dezentralisierung waren die wesentlichen Beiträge des BMBWK zum Verwaltungsinnovationsprogramm 1997 der Bundesregierung. Zum Teil waren schon zuvor, beginnend mit der 14. Schulorganisations-Novelle (1993), schrittweise gesetzliche und administrative Maßnahmen in den Bereichen pädagogische, finanzielle sowie organisatorische und personelle Autonomie gesetzt worden.

Die den Schulen eingeräumte finanzielle Autonomie (Schulraumüberlassung, Werbung und Sponsoring, Teilrechtsfähigkeit) ermöglichte im Schuljahr 1997/98 bzw im Kalenderjahr 1998 Einnahmen von 2,11 Mill EUR; im Schuljahr 2000/01 bzw im Kalenderjahr 2001 wurden bereits 5,02 Mill EUR eingenommen.

Nach Ansicht des RH sollte die Weiterentwicklung der Schulautonomie vor allem die Schnittstellen zwischen Schule, Landesschulrat und BMBWK neu definieren. Die gleichfalls angeregte Reform der Oberstufe der Allgemein bildenden höheren Schulen wurde bereits umgesetzt.

Kenndaten zur Schulautonomie und Dezentralisierung			
Rechtsgrundlagen			Änderungen des Schulorganisationsgesetzes, BGBI Nr 323/1993, 330/1996, 766/1996 und BGBI I Nr 20/1998, Schulzeitgesetz–Novelle, BGBI Nr 467/1995, Änderung des Schulunterrichtsgesetzes, BGBI Nr 767/1996, Änderung des Beamten–Dienstrechtsgesetzes 1979, BGBI I Nr 61/1997, Änderung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967, BGBI I Nr 8/1998
Einnahmen im Schuljahr			1997/98 2000/01 in 1 000 EUR
Schulraumüberlassung	1 385	2 496	
Werbung und Sponsoring	607	1 913	
Einnahmen im Kalenderjahr			1998 2001
Teilrechtsfähigkeit	113	614	

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2002 die Gebarung im Zusammenhang mit Schulautonomie und Dezentralisierung. Die Überprüfung umfasste eine Fragebogenerhebung beim BMBWK und allen Landes-schulräten sowie weitergehende Erhebungen beim BMBWK, dem Landesschulrat für Oberösterreich und dem Stadtschulrat für Wien.

Umfasst waren dabei rd 500 Bundesschulen, nämlich die Allgemein bildenden höheren Schulen, die Berufsbildenden mittleren und höheren Schulen, die Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik und die Bildungsanstalten für Sozialpädagogik (Schulen). Nicht untersucht wurden die Pädagogischen und Berufspädagogischen Akademien, Pädagogische Institute sowie die land- und forstwirtschaftlichen Schulen.

Zu den im Juli 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMBWK im Oktober 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegen-äußerung im Dezember 2002.

Allgemeines

- 2 Schulautonomie und Dezentralisierung waren die wesentlichen Beiträge des BMBWK zum Verwaltungsinnovationsprogramm 1997 der Bundesregierung. Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die einzelnen Umsetzungsschritte darzustellen und auf allfällige finanzielle Auswirkungen zu untersuchen.

Bezüglich Schulraumüberlassung, Werbung und Sponsoring, die bereits 1998 Gegenstand einer Überprüfung waren (TB 1998, S. 179 f), verfolgte der RH die seither eingetretene Entwicklung der Einnahmen sowie die Umsetzung der damals abgegebenen Empfehlungen.

Pädagogische Autonomie

Schulautonome
Lehrpläne

- 3.1 Die aufgrund der 14. Schulorganisationsgesetz–Novelle, BGBl Nr 323/1993, vom BMBWK verordneten Lehrpläne ermächtigten die einzelnen Schulen, schulautonome Lehrplanbestimmungen zu erlassen. Dementsprechend wurden in den Lehrplänen für die Unterstufe der Allgemein bildenden höheren Schulen und für die Berufsbildenden mittleren und höheren Schulen die bis dahin üblichen starren Stundentafeln* in unterschiedlichem Ausmaß gelockert.

* Die Stundentafeln teilen die Gesamtwochenstundenzahl auf die einzelnen Gegenstände und Schulstufen auf.

Weiters wurde es den Schulen ermöglicht, die Inhalte des Unterrichts zu verändern, neue Lern– und Arbeitsformen einzuführen sowie im Rahmen eines Gesamtkonzepts ein eigenständiges Profil zu entwickeln.

Im untersuchten Zeitraum wurden zwischen 7,7 % (Schuljahr 1997/98) und 9,7 % (Schuljahr 2000/01) aller Klassen nach schulautonomen Lehrplanbestimmungen unterrichtet. Weiters wurden ungeachtet der möglichen Freiräume durch schulautonome Lehrpläne zwischen 8,7 % (Schuljahr 1997/98) und 15 % (Schuljahr 2000/01) aller Klassen im Schulversuch geführt. Laut dem Schulorganisationsgesetz darf die Anzahl der Klassen an öffentlichen Schulen, an denen Schulversuche durchgeführt werden, 5 % dieser Klassen im Bundesgebiet nicht übersteigen.

- 3.2 Der RH bemängelte daher die dargestellte Überschreitung. Seiner Ansicht nach war diese Überschreitung überwiegend auf das Fehlen von schulautonomen Schwerpunktsetzungen in den Oberstufenlehrplänen der Allgemein bildenden höheren Schulen zurückzuführen.

Der RH empfahl daher, die vom BMBWK eingeleitete Reform der Oberstufe der Allgemein bildenden höheren Schulen zügig umzusetzen.

Der Entwurf einer entsprechenden Schulorganisationsgesetz–Novelle wurde zwischenzeitlich bereits zur Begutachtung versandt.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK seien die entsprechenden Lehrpläne bereits erlassen worden.*

Schulautonome
Eröffnungs– und
Teilungszahlen

- 4.1 Die 14. Schulorganisations–Novelle räumte den Schulgemeinschaftsausschüssen die Möglichkeit ein, autonom Eröffnungs– und Teilungszahlen* zu beschließen. Über das Ausmaß der Nutzung dieses Handlungsspielraums lagen keine zusammenfassenden Daten vor. Der Landesschulrat für Oberösterreich und der Stadtschulrat für Wien gaben übereinstimmend an, dass dieser Kompetenz der Schulen in der Praxis kaum Bedeutung zu kommt, weil die Zuweisung der Lehrerwochenstunden–Kontingente weiterhin von den in der Eröffnungs– und Teilungszahlenverordnung des BMBWK festgelegten Schülerzahlen ausginge.

* Diese Zahlen geben an, bei welcher Schülerzahl eine Klasse eröffnet oder geteilt werden darf.

Pädagogische Autonomie

70

- 4.2 Nach Ansicht des RH schränkte diese Ressourcenzuweisung gesetzlich vorgesehene Freiräume der Schulen ein.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei dies inhaltlich zutreffend.*

Schulzeitautonomie

- 5.1 Die Schulzeitgesetz-Novelle 1995 ermöglichte es den Schulen, insgesamt fünf Tage "aus Anlässen des schulischen oder sonstigen öffentlichen Lebens" schulfrei zu geben. Zuvor hatten die Schulen nur einen Tag freigeben können. Der Schulbehörde erster Instanz war es vorbehalten, bis zu vier weitere Tage durch Verordnung für schulfrei zu erklären.

Weiters übertrug die Schulzeitgesetz-Novelle die Entscheidung über die Einführung der Fünf-Tage-Woche dem jeweiligen Schulgemeinschaftsausschuss. Im Schuljahr 2000/01 hatten 69,3 % der Schulen zumindest in einzelnen Klassen die Fünf-Tage-Woche eingeführt. Der RH zeigte auf, dass die Einführung der Fünf-Tage-Woche zu Einsparungen beim Sachaufwand — an einer durchschnittlichen Wiener Schule zB 4 000 EUR jährlich beim Reinigungsaufwand — führen könnte.

- 5.2 Bei der Entscheidung über die Einführung der Fünf-Tage-Woche sollten aber — ungeachtet allfälliger Einsparungspotenziale — vorrangig pädagogische und familienpolitische Überlegungen berücksichtigt werden.

5.3 *Das BMBWK stimmte dem zu.*

Wiederverwendung von Schulbüchern

- 6.1 Gemäß der 1998 erfolgten Neufassung des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 können wegen der Wiederverwendung von Schulbüchern nicht benötigte finanzielle Mittel zum Teil für Unterrichtsmittel eigener Wahl (zB IT-Lernprogramme, Lernspiele) verwendet werden. Im Schuljahr 2001/02 standen hiefür mehr als 1,84 Mill EUR zur Verfügung.

- 6.2 Durch Einsparungen bei den Schulbüchern wurde somit ein namhafter Betrag für die Anschaffung anderer Unterrichtsmittel verfügbar.

Finanzielle Autonomie

Dezentralisierung der Budgetverwaltung

- 7.1 Das BMBWK ermächtigte zur Stärkung der budgetären Autonomie die Schulen, ab 1. Jänner 1998 laufende Investitionen selbständig zu planen und aus den ihnen zur Verfügung gestellten Budgetmitteln zu bedecken. Die Planung außerordentlicher Investitionen bedurfte jedoch weiterhin der Genehmigung des BMBWK.

Die Ausschreibung und Vergabe von Aufträgen oblag — im Einvernehmen mit den Schulen — den Schulbehörden erster Instanz. Trotz Ausweitung der budgetären Autonomie der Schulen kam es zu keiner Entlastung der Schulbehörden erster Instanz, weil diese vermehrt zur Beratung und Unterstützung herangezogen wurden.

- 7.2 Die Ausweitung der Zuständigkeit der Schulen in den Bereichen Beschaffung und Investitionsplanung war im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip zweckmäßig. Allerdings ist der zu erwartende Entlastungseffekt bei den Landesschulräten nicht eingetreten.

Schulraum-
überlassung

- 8.1 Die Neufassung des Schulorganisationsgesetzes ermöglichte es ab September 1996, die für die Überlassung von Schulräumlichkeiten eingenommenen finanziellen Mittel im Rahmen der zweckgebundenen Gebarung für Zwecke der Schule zu verwenden. Die Einnahmen aus Raumüberlassungen erhöhten sich von 1,39 Mill EUR (Schuljahr 1997/98) um 80 % auf 2,50 Mill EUR (Schuljahr 2000/01).

Der RH hatte anlässlich der Überprüfung von Schulraumüberlassung und Werbung eine uneinheitliche Verbuchung der Einnahmen festgestellt (TB 1998, S. 181, Abs 6.2). Einer diesbezüglichen Empfehlung des RH, die Verwendung der Konten derart zu regeln, dass sie die Grundlage für Kontrolle und Steuerung bilden könnten, ist das BMBWK nicht gefolgt. Ob die eingenommenen Mittel gesetzeskonform zur Bedeckung der durch die Schulraumüberlassung entstandenen Mehrausgaben verwendet wurden, konnte wegen fehlender Kontrollmechanismen nicht festgestellt werden.

- 8.2 Der RH anerkannte, dass die Schulen ihre Einnahmen aus der Überlassung von Räumlichkeiten erheblich steigern konnten. Er empfahl die Umsetzung seiner seinerzeitigen Empfehlung durch das BMBWK und das Einrichten von Kontrollmechanismen.
- 8.3 *Laut Mitteilung des BMBWK würden die Schulen immer wieder darauf hingewiesen, wie die Einnahmen zu verbuchen seien. Die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen obliege der Schulbehörde erster Instanz.*
- 8.4 Der RH verblieb bei seinen Empfehlungen.

Werbung und
Sponsoring

- 9.1 Durch die Neufassung des Schulunterrichtsgesetzes waren die Schulleiter ab 1996 ermächtigt, Geld- oder Sachwerte als Gegenleistung für schulfremde Werbung zu vereinnahmen und für Zwecke der Schule zu verwenden. Die Einnahmen aus Werbung und Sponsoring erhöhten sich von 0,61 Mill EUR im Schuljahr 1997/98 auf 1,91 Mill EUR im Schuljahr 2000/01. Dies entsprach einer Steigerung von 215 %.

Ungeachtet der seinerzeitigen Empfehlungen des RH (TB 1998, S. 180, Abs 5.2 und S. 181, Abs 6.2) wurden die Einnahmen weiterhin uneinheitlich verbucht und im Bundesland Salzburg unverändert außerhalb der Bundesgebarung abgewickelt.

- 9.2 Der RH anerkannte die beträchtliche Steigerung der Einnahmen aus Werbung und Sponsoring, wies jedoch auf die seinerzeitigen Empfehlungen hin.
- 9.3 *Das BMBWK teilte mit, es habe den Landesschulrat für Salzburg wiederholt aufgefordert, künftig im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen vorzugehen, und diesbezüglich eine leicht handhabbare Lösung vorgeschlagen.*
- 9.4 Der RH verblieb bei seinen Empfehlungen.

Finanzielle Autonomie

72

- Teilrechtsfähigkeit
- 10.1 Aufgrund der Schulorganisationsgesetz–Novelle 1998 können an den Schulen des Bundes Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen und vom Schulleiter als Geschäftsführer nach außen vertreten werden. Vorgesehene Tätigkeiten sind unter anderem die Durchführung von Veranstaltungen sowie der Erwerb von Vermögen und Rechten durch unentgeltliche Rechtsgeschäfte. Teilrechtsfähige Einrichtungen haben nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmannes zu gebaren. Für die Rechnungslegung sind die für Vollkaufleute geltenden Bestimmungen sinngemäß anzuwenden. Der Bund haftet nicht für Verbindlichkeiten im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit.

Die Zahl der teilrechtsfähigen Einrichtungen an den Schulen erhöhte sich geringfügig von sechs (1998) auf 17 (2001); die erzielten Einnahmen stiegen im selben Zeitraum von 0,11 Mill EUR auf 0,61 Mill EUR.

- 10.2 Der RH führte die geringe Inanspruchnahme der Teilrechtsfähigkeit an Schulen vor allem auf das Bestehen von attraktiven Alternativen zur Akquisition von Drittmitteln (zB Schulraumüberlassung, Werbung und Sponsoring, Elternvereine) zurück. Weiters dürften der Haftungsausschluss des Bundes und die anzuwendenden umfangreichen Rechnungslegungsbestimmungen dafür ausschlaggebend sein.

Der RH empfahl, die maßgebenden Gründe für die geringe Inanspruchnahme der Teilrechtsfähigkeit zu erheben. Daraus wären Schritte zur Hebung der Attraktivität der Teilrechtsfähigkeit abzuleiten; diese könnten auch eine Vereinfachung der formalen Erfordernisse umfassen.

- 10.3 *Das BMBWK kündigte an, im Sinne des RH an die Landesschulräte herantreten zu wollen.*

Organisatorische und personelle Autonomie

- Schulgesetzpaket 1996
- 11.1 Durch mehrere Änderungen schulrechtlicher Vorschriften wurden Kompetenzen der Landesschulräte an die Schulen übertragen. Dazu zählte zB die Aufnahme eines Schülers während des Schuljahres und die Befreiung von der Teilnahme an einzelnen Pflichtgegenständen. Der RH er hob jedoch am Beispiel des Landesschulrates für Oberösterreich, dass diese Schulbehörde vor dem dargestellten Kompetenzübergang in den betreffenden Angelegenheiten nur in wenigen Fällen tätig werden musste.

- 11.2 Der RH stimmte daher der vom Landesschulrat für Oberösterreich vertretenen Ansicht zu, dass keine nennenswerte Entlastung der Landesschulräte eingetreten sei. Das Ziel des Gesetzgebers, die Schulautonomie weiterzuentwickeln, konnte jedoch erreicht werden.

- Mitspracherechte bei Funktionsbestellungen
- 12.1 Die Neufassung des Beamten–Dienstrechtsgesetzes 1979 übertrug den Schulen ab 1997 bei der Bestellung des Schulleiters Mitspracherechte in Form einer begründeten Stellungnahme des Schulgemeinschaftsausschusses. Die Zahl derartiger Stellungnahmen erhöhte sich von 19 (Schuljahr 1997/98) auf 39 (Schuljahr 2000/01), was einer Steigerung von 68 % auf 91 % — bezogen auf alle Schulleiterbestellungen — entsprach.

- 12.2 Der RH anerkannte, dass die Schulen ihr Stellungnahmerecht in hohem und steigendem Ausmaß in Anspruch genommen hatten.
- Qualitätssicherung**
- 13.1 Das BMBWK stellte im Interesse einer pädagogischen Qualitätssicherung trotz vermehrter autonomer Gestaltungsmöglichkeiten eine Internetapplikation zur Selbstevaluation der Schulen bereit. Weiters wurde das Aufgabenprofil der Schulaufsicht entsprechend angepasst.
- 13.2 Der RH anerkannte, dass das BMBWK der Qualitätssicherung hohen Stellenwert beimisst. Er empfahl, die bisher getroffenen Maßnahmen zu evaluieren.
- 13.3 *Das BMBWK verwies auf umfangreiche Arbeiten am Zentrum für Schulentwicklung sowie auf die Ergebnisse einer Projektgruppe.*
- 13.4 Der RH anerkannte diese Bemühungen, hielt aber seine Empfehlung, die bisher getroffenen qualitätssichernden Maßnahmen zu evaluieren, aufrecht.
- Ausblick**
- 14.1 In dem im Oktober 2001 von der Bundesregierung verabschiedeten Verwaltungsinnovationsprogramm war im Bereich Aufgabenreform und Straffung von Abläufen die Weiterentwicklung der Schulautonomie unter dem Arbeitstitel "Schnittstellen Schule–Landesschulrat–Ministerium" enthalten.
- 14.2 Der RH anerkannte, dass die Weiterentwicklung der Schulautonomie im Verwaltungsinnovationsprogramm der Bundesregierung enthalten war. Nach seiner Ansicht ließe eine Neudefinition der angeführten Schnittstellen eine Beschleunigung der Informations- und Entscheidungsprozesse und damit auch Einsparungen erwarten.
- Schluss-
bemerkungen**
- 15 Zusammenfassend hob der RH die nachstehenden Empfehlungen hervor:
- Das BMBWK sollte im Sinne einer Weiterentwicklung von Schulautonomie und Dezentralisierung vorrangig**
- (1) die bereits eingeleitete Reform der Oberstufe der Allgemein bildenden höheren Schulen zügig umsetzen;
 - (2) die Schnittstellen zwischen Schule, Landesschulrat und BMBWK neu definieren;
 - (3) eine dem Haushaltsrecht entsprechende Vorgangsweise des Landesschulrates für Salzburg im Zusammenhang mit Werbung und Sponsoring sicherstellen sowie
 - (4) die bisherigen Maßnahmen zur Qualitätssicherung evaluieren.

Bereich des Bundesministeriums für Finanzen

Bundespensionskasse AG

Kurzfassung

Mit dem Vertragsbedienstetenreformgesetz aus dem Jahre 1999 wurden neue Vertragsbediensteten-Laufbahnen geschaffen. Die Alters- und Invaliditätsversorgung der neuen Schemata war jedoch mit jener von Beamten bzw Arbeitnehmern in Großunternehmen nicht vergleichbar. Sie wurde daher durch eine Pensionskassenvorsorge ergänzt.

Die Aufnahme der Pensionskassengeschäfte durch die im Jahr 1999 gegründete Bundespensionskasse AG (BPK) erfolgte wegen des entstandenen Zeitverlustes bei der Ausschreibung der Verwaltungstätigkeit erst im Oktober 2000.

Der Ausschreibung für den Vorstand fehlte der klare Hinweis, dass die Vorstandstätigkeit nebenberuflich mit einer anderen hauptberuflich ausgeübten Vorstandstätigkeit verknüpft werden sollte. Die Vergabe der ausgelagerten Verwaltungstätigkeit erfolgte nach Wideruf einer Ausschreibung und Durchführung eines neuerlichen Ausschreibungsverfahrens erst im August 2000.

Die BPK erwirtschaftete mit einer vorsichtigen Veranlagungsstrategie für die Veranlagungs- und Risikogemeinschaft einen durchschnittlichen jährlichen Ertrag von 3,75 %. Nach dem Performancevergleich der österreichischen Kontrollbank lag sie damit zwar über dem Durchschnitt aller Pensionskassen, erreichte aber weder den im Geschäftsplan vorgesehenen rechnungsmäßigen Überschuss von 7,5 % noch den Rechnungszinsfuß von 5,5 %.

In den Jahren 2000 und 2001 lastete die BPK der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft die Vermögensverwaltungskosten zum geschäftsplanmäßigen Höchstsatz an. Dies hatte zur Folge, dass der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft 2000 rd 17 % und 2001 rd 37 % der Veranlagungserträge als Vermögensverwaltungskosten verrechnet wurden.

76

Kenndaten der Bundespensionskasse AG		
Eigentümer	Republik Österreich (100 %)	
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG, BGBl I Nr 127/1999 idgF	
Bilanzdaten	31.12.2000	31.12.2001
	in 1 000 EUR	
Anlagevermögen	292	292
Umlaufvermögen	510	786
Eigenkapital	404	346
Fremdkapital	398	732
Kenndaten der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft		
	in 1 000 EUR	
Deckungsrückstellung	4 774	11 227
Schwankungsrückstellung	21	–
	Anzahl	
Anwartschaftsberechtigte	33 987	36 793
Leistungsberechtigte	–	–

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von Mai bis Juni 2002 die Gebarung der 1999 gegründeten Bundespensionskasse AG (BPK). Zu den im September 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen gaben der Vorsitzende des Aufsichtsrates und der Vorstand im Oktober 2002 sowie das BMF im Dezember 2002 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2002.

Pensionskassensystem

Begriffsdefinition

- Bei einer Pensionskasse handelt es sich um eine Aktiengesellschaft, die aufgrund einer verliehenen Konzession berechtigt ist, Pensionsleistungen zuzusagen bzw zu erbringen. Um die zu diesem Zweck erforderlichen Pensionskassenbeiträge einzunehmen und zu veranlagen, schließt sie einen Pensionskassenvertrag mit einem Dienstgeber ab, in welchem einerseits ihre Leistungen an die Anspruchsberechtigten und andererseits die an sie zu entrichtenden Beiträge festgelegt werden.

Veranlagungs- und Risikogemeinschaft

- Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten bilden hinsichtlich der versicherungstechnischen und der Veranlagungsrisiken eine Veranlagungs- und Risikogemeinschaft. Diese kann entweder beitragsorientiert — aus den vereinbarten Beiträgen ergibt sich je nach Veranlagungsergebnis die Pensionsleistung — oder leistungsorientiert — aus der zugesagten bestimmten Pensionsleistung ergeben sich je nach Veranlagungsergebnis die Beiträge — geführt werden.

Im Falle eines beitragsorientierten Pensionskassensystems, wie bei der BPK, verpflichtet sich der Dienstgeber nicht dazu, eine bestimmte Pensionsleistung zu erbringen, sondern nur, Beiträge zugunsten des Dienstnehmers zu bezahlen. Der Aufwand für den Dienstgeber besteht nur so lange, als der Dienstnehmer sich im beitragspflichtigen Dienstverhältnis befindet.

Das für künftige Pensionsauszahlungen zur Verfügung stehende Kapital stammt aus Beiträgen des Dienstgebers und allenfalls der Dienstnehmer sowie aus Veranlagungserträgen. Es wird teils der Deckungsrückstellung, teils der Schwankungsrückstellung zugeführt, wobei Letztere als Reserve für die Performanceschwankungen der Veranlagung dienen soll.

Geschäftsplan

- 4 Ein von der Finanzmarktaufsichtsbehörde genehmigter Geschäftsplan ist die Grundlage für die gesamte Geschäftsführung einer Veranlagungs- und Risikogemeinschaft. Eine zentrale Rechnungsgrundlage des Geschäftsplans ist der rechnungsmäßige Überschuss. Dieser ist der erwartete, in Prozent ausgedrückte jährliche Erlös des veranlagten Vermögens, welcher der Deckungsrückstellung zugeführt werden soll. Im Geschäftsplan ist auch der Rechnungszinsfuß festgelegt. Der Rechnungszinsfuß ist jener Zinssatz, mit dem die zu erwartenden Leistungen bzw die notwendigen Beiträge versicherungsmathematisch errechnet werden.

Errichtung der Bundespensionskasse AG

- 5.1 Mit dem Vertragsbedienstetenreformgesetz, BGBl I Nr 10/1999, wurden die bis dahin bestehenden Vertragsbediensteten-Laufbahnen durch neue ersetzt. Da die Alters- und Invaliditätsversorgung der Vertragsbediensteten nicht mit jener von Beamten bzw Arbeitnehmern in Großunternehmen vergleichbar war, sollte sie durch eine Pensionskassenvorsorge ergänzt werden. Mit dem Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG, BGBl I Nr 127/1999, wurden die gesetzlichen Voraussetzungen zur Umsetzung der Pensionskassenlösung geschaffen.

Die auf Grundlage dieses Bundesgesetzes in der Gründerversammlung vom 1. Oktober 1999 gegründete BPK wurde im Dezember 1999 in das Firmenbuch eingetragen. Ihr Grundkapital von 400 000 EUR wurde zur Gänze von der Republik Österreich übernommen.

- 5.2 Der RH vermisste eine Prüfung der Frage durch den Bund, ob eine Pensionskassenvorsorge mit geringerem Aufwand durch Inanspruchnahme einer überbetrieblichen Pensionskasse zu erreichen gewesen wäre.

78**Geschäftsführung und Verwaltung**

Ausschreibung für den Vorstand

- 6.1 Das BMF schrieb Ende August 1999 die Funktion von zwei Vorstandsmitgliedern öffentlich aus. Zwölf Bewerbungen langten ein. In der konstituierenden Sitzung des Aufsichtsrates am 1. Oktober 1999 stellte der Vorsitzende vor Bestellung der Vorstandsmitglieder fest, dass der überwiegende Teil der Verwaltungstätigkeit ausgelagert werden soll. Weiters sollte die Vorstandstätigkeit nebenberuflich ausgeübt und mit einer anderen hauptberuflich ausgeübten Vorstandstätigkeit verknüpft werden. Diese Umstände waren in der Ausschreibung nicht enthalten.
- 6.2 Nach Ansicht des RH war das Ausschreibungsverfahren mangelhaft, weil ein möglicher Bewerber dem Ausschreibungstext nicht entnehmen konnte, dass die Vorstandstätigkeit nebenberuflich ausgeübt werden sollte.

Ausschreibung der Verwaltungstätigkeit

- 7.1 Die BPK schrieb Anfang Dezember 1999 die zu vergebenden Verwaltungstätigkeiten aus. In der Folge führte der Umstand, dass ein Vorstandsmitglied und ein Aufsichtsratsmitglied der BPK auch Vorstandsmitglieder eines Bieters waren, zu einem Bieterstreit. Daraufhin widerrief die BPK im Mai 2000 die Ausschreibung und führte Mitte Juni 2000 ein neues Verfahren durch. Der Termin zur Abgabe der Angebote wurde mit 7. August 2000 festgelegt.

Daraufhin langten drei Angebote ein, wobei ein bestimmter Bieter bei drei Angeboten beteiligt war. Dadurch waren zwar die Zuschlagskriterien großteils gleich zu bewerten, allerdings bestand ein merklicher Unterschied in der Preisgestaltung.

- 7.2 Der RH führt die geringe Zahl der Angebote auch auf die infolge des Zeitdruckes relativ kurze Frist für die Angebotsabgabe zurück. Dennoch erachtete der RH aufgrund seiner Berechnungen die Auslagerung der Verwaltungstätigkeit beim derzeitigen Geschäftsumfang für kostengünstiger als eine eigene Verwaltung der BPK.

Beginn des Pensionskassengeschäfts

- 8.1 Die Aufnahme der Pensionskassengeschäfte erfolgte im Oktober 2000. Die BPK hatte ab Jänner 2000 Akontozahlungen des Bundes entgegenommen und veranlagt. Die Zahlungen konnten aber mangels Personenkonten zunächst nicht den Anwartschaftsberechtigten als Beiträge zugewandt werden. Diese konnten vor Einrichtung der Personenkonten im September 2000 auch keine Eigenbeiträge leisten.

Die vom Bund im Oktober 2000 irrtümlich doppelt bezahlten Aufnahmekosten* in Höhe von 252 954 EUR wurden mit den Beiträgen für Februar 2001 abgerechnet.

* einmalige Kosten für die Einbeziehung eines Anwartschaftsberechtigten in die Pensionskasse

- 8.2 Der RH führte die Anlaufschwierigkeiten und den späten Beginn des Pensionskassengeschäfts auf den entstandenen Zeitverlust bei der Ausschreibung der Verwaltungstätigkeit zurück.

- Weitere Feststellungen
- 9 Weitere Feststellungen und Empfehlungen betrafen die Erhöhung der Anzahl der Anwartschaftsberechtigten mit eigenen Beitragsleistungen.

Gebarung der Bundespensionskasse

- Übersicht
- 10 Während die BPK im Jahr 2000 einen Überschuss von 24 810 EUR erwirtschaftete, entstand 2001 ein Fehlbetrag von 54 246 EUR.

- Verwaltungskostenrückstellung
- 11.1 Auf Geschäftsjahre, die nach dem 31. Dezember 2000 begannen, war die Verwaltungskostenrückstellungsverordnung, BGBl II Nr 16/2001, anzuwenden. Diese auf einem Stückkostenmodell* beruhende Verordnung erforderte eine höhere Dotierung der Verwaltungskostenrückstellung. Nach dem Geschäftsplan der BPK erfolgt die Bildung dieser Rückstellung auf Basis von Verwaltungskosten nach Pensionsbeginn von 60 EUR pro Person und laufendem Pensionsbezugsjahr. Am 31. Dezember 2001 betrug der Sollstand der Verwaltungskostenrückstellung laut Geschäftsplan 565 058 EUR, während der Iststand bei 224 539 EUR lag. Entsprechend der Verordnung ist die Unterdeckung längstens binnen zehn Jahren auszugleichen.

* Das Stückkostenmodell legt die Durchschnittskosten pro Person und laufendem Pensionsjahr für die nach Pensionsbeginn anfallenden Verwaltungskosten fest.

- 11.2 Nach Auffassung des RH wird die Bildung der Verwaltungskostenrückstellung aufgrund der Verordnung die Gebarungsergebnisse der BPK wegen der hohen Zahl der Anwartschaftsberechtigten (Ende Dezember 2001 rd 37 000) in den nächsten Jahren besonders belasten. Wenn aber die tatsächlichen Verwaltungskosten bei der Pensionsauszahlung erheblich unter den im Geschäftsplan enthaltenen 60 EUR pro Person und laufendem Pensionsjahr liegen, müsste die BPK umgehend an die Finanzmarktaufsichtsbehörde herantreten, um den Geschäftsplan entsprechend anzupassen.
- 11.3 *Das BMF schloss sich der Auffassung des RH an. Gerade bei der noch nicht im Leistungsbereich tätigen BPK sei es erforderlich, den gewählten Stückkostensatz für die Bildung der Verwaltungskostenrückstellung in regelmäßigen Abständen auf Angemessenheit zu überprüfen.*

Die BPK gab bekannt, sie habe bereits mit der Finanzmarktaufsichtsbehörde Kontakt aufgenommen und werde einen Änderungsantrag einbringen.

- Vermögensverwaltungskosten
- 12.1 In den Jahren 2000 und 2001 lastete die BPK der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft Vermögensverwaltungskosten zum geschäftsplanmäßigen Höchstsatz vom jährlich 12 Promille des durchschnittlichen verwalteten Vermögens an. Dies hatte zur Folge, dass der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft 2000 rd 17 % und 2001 rd 37 % der Veranlagungserträge als Vermögensverwaltungskosten verrechnet wurden.
- 12.2 Nach Ansicht des RH würde ein steigendes Veranlagungsvermögen eine Verringerung des Promillesatzes für die Anlastung von Vermögensverwaltungskosten rechtfertigen.

80

- 12.3 *Das BMF stimmte dem RH zu, dass bei der Anlastung von Vermögensverwaltungskosten langfristig ein Ausschöpfen der zulässigen Obergrenze nicht zwingend erfolgen sollte.*

Der Vorstand der BPK sagte eine Reduktion der Kostentangente zu, sobald dies die Vorschau und das Ergebnis zulassen würden.

Vermögensveranlagung

- 13.1 Die BPK erreichte mit einer vorsichtigen Veranlagungsstrategie zwischen Februar 2000 und Mai 2002 für die Veranlagungs- und Risikogemeinschaft einen durchschnittlichen jährlichen Ertrag von 3,75 %. Nach dem Performancevergleich der österreichischen Kontrollbank lag sie damit zwar über dem Durchschnitt aller Pensionskassen, erreichte aber weder den im Geschäftsplan vorgesehenen rechnungsmäßigen Überschuss von 7,5 % noch den Rechnungszinsfuß von 5,5 %.

Der im Jahr 2001 erzielte Veranlagungsüberschuss* von lediglich 2,12 % (gegenüber 6,43 % im Jahr 2000) des durchschnittlichen Vermögens lag deutlich unter dem im Geschäftsplan vorgesehenen rechnungsmäßigen Überschuss bzw dem Rechnungszinsfuß. Die dadurch erforderlich gewordene Auflösung der Schwankungsrückstellung bewirkte auch eine Verringerung der beitragsorientiert erworbenen Deckungsrückstellung in Höhe von 296 008 EUR.

* Veranlagungerträge minus Verwaltungskosten der Veranlagung, ausgedrückt in Prozenten des durchschnittlichen Vermögens der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft.

- 13.2 Auch im Jahr 2002 lag das Veranlagungsergebnis unter dem geschäftsplanmäßigen Rechnungszinsfuß. Dies wird mangels einer vorhandenen Schwankungsrückstellung zu einer neuerlichen Verminderung der um den Rechnungszinsfuß aufgezinsten Deckungsrückstellung führen, sofern diese nicht durch ein positives versicherungstechnisches Ergebnis ausgeglichen werden kann.

Leistungszusagen

- 14.1 Im September 1999 wurde zwischen dem Bund und der Gewerkschaft öffentlicher Dienst ein Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bedienstete des Bundes abgeschlossen. Nach der Präambel des Vertrages bestand bei den Vertragsparteien Einvernehmen darüber, eine Pensionskassenpension von 10 % der letzten Bemessungsgrundlage unter folgenden Voraussetzungen erreichen zu wollen:

- vorgesehener rechnungsmäßiger Überschuss 7,5 % und Rechnungszinsatz 5,5 %;
- durchgehende volle Beitragsleistung durch Dienstgeber und –nehmer bei durchschnittlichen Karriereverläufen im Rahmen der Entlohnungsschemata v* und h* des Vertragsbedienstetengesetzes;
- Beitragzahlungsdauer 40 Jahre.

* Entlohnungsschemata sind die Summe der gesetzlichen Regelungen für die Entgeltberechnung. Die Inhalte des Arbeitsplatzes definieren, welcher Entlohnungskategorie ein auf diesem Arbeitsplatz verwendeter Vertragsbediensteter zuzuordnen ist.

- 14.2 Der RH schloss aus Besprechungsprotokollen, dass der rechnungsmäßige Überschuss mit 7,5 % und der Rechnungszinsfuß von 5,5 % ausgehend von der Vertragspräambel unter Vorgabe der Leistungszusage (10 % der letzten Bemessungsgrundlage) sowie der Beitragshöhe (jeweils 0,75 % für Dienstgeber und Anwartschaftsberechtigten) ermittelt worden waren. Nach Ansicht des RH könnte die Wahl des Rechnungszinsfußes von 5,5 % bei unverändert niedrigem Zinsniveau für Vermögensveranlagungen längerfristig Minderungen der erwarteten Leistungen in Höhe der Differenz aus Veranlagungsergebnis und Rechnungszinsfuß mit sich bringen.
- 14.3 *Das BMF erklärte zu den im Geschäftsplan der BPK vorgesehenen Zinssätzen, dass diese in den Jahren 1998 und 1999 durchaus angemessen und problemlos erzielbar erschienen. Deshalb sei der Geschäftsplan entsprechend der damaligen Praxis im Jänner 2001 bewilligt worden. Generell sei das Pensionskassengeschäft langfristig, wobei sich die BPK erst in der Anfangsphase befindet.*

Weiters verwies das BMF auf eine Auflage im Geschäftsplan, wonach bei einer Änderung der für die Rechnungsgrundlagen maßgeblichen Verhältnisse eine entsprechende Änderung des Geschäftsplans zu beantragen sei. Diese Beurteilung obliege vorerst den Organen der BPK. Es werde aber auch von Aktuar*, Prüfaktuar* und der Finanzmarktaufsicht ein allfälliger Handlungsbedarf zu prüfen sein.

* versicherungsmathematische Sachverständige

Schluss- bemerkungen

- 15 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Die Bundespensionskasse AG sollte

- (1) bei steigendem Veranlagungsvermögen eine Verringerung des Promillesatzes für die Anlastung von Vermögensverwaltungskosten in Erwägung ziehen sowie
- (2) umgehend an die Finanzmarktaufsichtsbehörde zur Änderung des Geschäftsplans hinsichtlich der Verwaltungskostenrückstellung herantreten, falls die tatsächlichen Verwaltungskosten bei der Pensionsauszahlung erheblich unter den im Geschäftsplan enthaltenen 60 EUR pro Person und laufenden Pensionsjahr liegen.

IT-gestützte Wirtschaftsgüterverwaltung

Kurzfassung

Das BMLV verwaltete sämtliche militärische Versorgungsgüter bis 1966 händisch; danach erfolgte schrittweise die Umstellung auf eine IT-gestützte Verwaltung. Bereits in den 70er-Jahren wurde ein Großteil der Versorgungsgüter IT-gestützt verwaltet. Auch die Wirtschaftsgüter waren zur IT-gestützten Verwaltung in diesem Zeitraum vorgesehen. Die diesbezüglichen Vorarbeiten blieben allerdings unvollendet. Langjährige Entwicklungsarbeiten mit Ausgaben von 14,6 Mill EUR für Fremdleistungen wurden nicht erfolgreich abgeschlossen.

Ab 1999 entwickelte das BMLV ein neues, in seiner Konzeption modernes und leistungsfähiges IT-gestütztes Logistiksystem, welches bis 2006 alle Versorgungsgüter umfassen soll. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Mai 2002 wurde der überwiegende Teil der Wirtschaftsgüter weiterhin händisch verwaltet.

Der RH regte erstmals 1981 eine IT-gestützte Verwaltung der Wirtschaftsgüter an und wiederholte diese Empfehlung mehrmals. Dem BMLV ging aufgrund der verzögerten Verwirklichung dieser Empfehlung ein Einsparungspotenzial von bis zu 1 Mill EUR jährlich verloren.

Kenndaten des Wirtschaftsdienstes*

Wiederbeschaffungswert der Wirtschaftsgüter in Mill EUR	510,0
Arbeitsplätze im Wirtschaftsdienst	Anzahl
Kaderpersonal	3 286
Grundwehrdienst	1 074

* Stand Mai 2002

84

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte im Oktober 2001 und von April bis Mai 2002 im BMLV die Einbindung der Wirtschaftsgüter in ein IT-gestütztes Verwaltungssystem.

Zu den im Juli 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen gab das BMLV im Oktober 2002 eine Stellungnahme ab. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Allgemeines

- Die Wirtschaftsgüter im BMLV umfassten Bekleidung, persönliche Ausrüstung, Verpflegung, Küchenausstattung, Unterkunftsgeräte, Musikinstrumente, Brennstoffe, Sport- und Alpingeräte ua. Der Gesamtbestand der Wirtschaftsgüter war über alle Dienststellen des Bundesheeres verteilt.

IT-gestützte Materialverwaltungssysteme

- Das BMLV verwaltete sämtliche militärische Versorgungsgüter (Feldzeug- und Luftzeuggüter) bis 1966 händisch; danach erfolgte schrittweise die Umstellung auf eine IT-gestützte Verwaltung. Bereits in den 70er-Jahren wurde ein Großteil der Versorgungsgüter IT-gestützt verwaltet. Auch die Wirtschaftsgüter waren zur IT-gestützten Verwaltung in diesem Zeitraum vorgesehen. Die diesbezüglichen Vorarbeiten blieben unvollendet. Der RH empfahl daher 1981, auch die Wirtschaftsgüter in das IT-gestützte Materialverwaltungssystem einzubinden.

Das BMLV begann im Jahr 1982 die Entwicklung eines neuen, leistungsfähigeren IT-gestützten Materialverwaltungssystems, in das in den 80er-Jahren auch die Wirtschaftsgüter eingebunden werden sollten. Der RH empfahl in den Jahren 1986, 1997 und 1998 erneut, die Wirtschaftsgüter IT-gestützt zu verwalten. Das Entwicklungsprojekt des BMLV führte jedoch zu keinem Erfolg. Es wurde nach rd 17-jähriger Softwareentwicklung 1999 beendet, ohne dass eine einzige Teilanwendung fertiggestellt und den Anwendern übergeben werden konnte. Die Verwaltung der Wirtschaftsgüter erfolgte daher weiterhin händisch.

Das BMLV kaufte im Rahmen der angeführten Softwareentwicklung von 1993 bis 1998 externe Leistungen im Ausmaß von 14,6 Mill EUR hinzu. Die Ausgaben für Fremdleistungen (1982 bis 1992) und für Eigenleistungen (1982 bis 1998) konnten vom BMLV nicht beziffert werden.

Laut dem BMLV waren von diesem Projekt Leistungen im Wert von 5,8 Mill EUR als Vorleistungen bei der Softwareentwicklung des Nachfolgeprojekts — einem neuen IT-gestützten Logistiksystem — anzusehen. Demnach waren 8,8 Mill EUR als verlorener Aufwand zu betrachten.

- Nach Ansicht des RH hätte das BMLV schon frühzeitig wirksamen Einfluss auf die unzureichende Projektentwicklung nehmen müssen. Er regte an, künftig ein eigenes Controlling für alle IT-Projekte einzurichten, um rechtzeitig steuernd eingreifen zu können.
- Das BMLV nahm die Feststellungen des RH zum verlorenen Aufwand zur Kenntnis. Es strebe jedoch an, die vom RH als verlorenen Aufwand bezeichneten und bisher nicht genutzten Bestandteile der Softwareentwicklung nachträglich nutzbringend in das neue Projekt einfließen zu lassen.*

Neues
Logistiksystem

- 4.1 Im April 1999 begann das BMLV ein neues Projekt für die Entwicklung eines IT-gestützten Logistiksystems für sämtliche militärische Versorgungsgüter sowie alle Wirtschafts- und Sanitätsgüter. Der Umfang dieses Systems sollte sich von der Materialverwaltung über die Disposition bis zur Kostenrechnung erstrecken und neben den allgemeinen Versorgungsgütern auch die spezifischen Wirtschaftsgüter umfassen.

Der Abschluss des Projekts wurde mit Ende 2006 festgesetzt. Künftig waren neben diesem Logistiksystem keine weiteren IT-gestützten Versorgungssysteme mehr vorgesehen. Die Einbindung der gesamten Wirtschaftsgüter in das neue Logistiksystem war mit Ende September 2002 geplant, wurde aber wegen Verzögerungen um 16 Monate verschoben. Zur Zeit der Geburtsüberprüfung im Mai 2002 erfolgte die Verwaltung des überwiegenden Teils der Wirtschaftsgüter weiterhin händisch. Lediglich ein kleiner Teil der Wirtschaftsgüter wurde IT-gestützt verwaltet. Diese einfachen IT-Insellösungen passten jedoch nicht in eine Gesamtkonzeption.

- 4.2 Die Grobkonzeption des neuen Projekts entsprach einem modernen und leistungsfähigen IT-gestützten Logistiksystem. Der RH empfahl, die Wirtschaftsgüter bis Ende 2003 in das neue Logistiksystem einzubinden. Bei signifikanter Abweichung der Programmierung vom Projektplan wäre das Projekt jedoch zu hinterfragen. Weiters sollten alle logistischen IT-gestützten Insellösungen durch das neue Logistiksystem ersetzt werden, um die Vorteile einer einheitlichen Verwaltung sowie einer zentralen Auswertung und Steuerung zu erlangen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei beabsichtigt, die Wirtschaftsgüter bis Ende 2003 in das neue IT-gestützte Logistiksystem einzubinden. Weiters sollen mit der Einführung des neuen Logistiksystems möglichst alle Insellösungen für logistische Informationssysteme abgelöst werden.*

Materialstamm-
daten für
Wirtschaftsgüter

- 5.1 Das BMLV erfasste von 1974 bis 2002 IT-gestützt rd 5 800 der insgesamt rd 25 000 bis 30 000 Stammdatensätze für Wirtschaftsgüter. Der Großteil der erfassten Stammdatensätze stammte aus den 70er-Jahren und war meist veraltet.

Neben den Materialstammdaten waren auch die Anwenderanforderungen für die Verwaltung der Wirtschaftsgüter unvollständig. Damit fehlten zwei wesentliche Voraussetzungen für eine rasche und zielorientierte Einbindung der Wirtschaftsgüter in das neue IT-gestützte Logistiksystem.

- 5.2 Nach Auffassung des RH verfügte das BMLV seit 1966 über ausreichend Zeit, die Materialstammdaten aller Wirtschaftsgüter IT-gestützt zu erheben bzw. die Anwenderanforderungen umfassend auszuarbeiten. Der RH regte an, diese Arbeiten nunmehr abzuschließen.
- 5.3 *Laut Mitteilung des BMLV würden die Anwenderanforderungen für Wirtschaftsgüter in Zusammenarbeit mit dem Projektteam fertiggestellt und die Erfassung der Materialstammdaten für Wirtschaftsgüter Ende 2002 abgeschlossen werden.*

86**Projektkosten**

- 6.1 Das BMLV plante für die Entwicklung des neuen Logistiksystems einen Budgetbedarf von 18 Mill EUR. Von 1999 bis 2001 tätigte das BMLV hiefür Ausgaben von 6,2 Mill EUR. Das BMLV führte im Rahmen des Projekts einen genauen Nachweis für extern erbrachte, nicht jedoch für ressorteigene Leistungen. Daher konnten die tatsächlichen Projektkosten nicht ermittelt werden.
- 6.2 Der RH empfahl, die ressorteigenen Leistungen ebenfalls genau zu erheben, um die Kosten des Projekts berechnen zu können.
- 6.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Vorteile einer IT-gestützten Verwaltung

- 7.1 Das BMLV stellte durch die Einbindung der Wirtschaftsgüter in das IT-gestützte Logistiksystem eine jährliche Einsparung bis zu 1 Mill EUR in Aussicht.
- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass dem BMLV durch die Nichteinbindung der Wirtschaftsgüter in ein IT-gestütztes Logistiksystem zumindest in den letzten fünf Jahren dieses jährliche Einsparungspotenzial verloren ging. Er regte an, nach Übernahme der Wirtschaftsgüter in die IT-gestützte Verwaltung die Auslastung des Wirtschaftspersonals zu überprüfen und dessen Zahl gegebenenfalls zu verringern.
- 7.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Projektcontrolling

- 8.1 Die Projektorganisation sah die Funktion eines Projektcontrollers vor. Da der für diese Aufgabe vorgesehene Bedienstete des BMLV dieser Aufgabe nicht nachkam, nahm der Projektleiter selbst das Projektcontrolling wahr.
- 8.2 Der RH empfahl, im Hinblick auf die Komplexität des Projekts einen eigenen Bediensteten des BMLV mit der Aufgabe des Projektcontrollings zu betrauen.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei bereits ein geeigneter Bediensteter als Controller für das Logistikkonzept bestellt worden.*

**Schluss-
bemerkungen**

- 9 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:
 - (1) Die Wirtschaftsgüter sollten in das neue IT-gestützte Logistiksystem eingebunden werden.
 - (2) Die Anwenderanforderungen für alle Wirtschaftsgüter wären umfassend auszuarbeiten.
 - (3) Die Materialstammdaten aller Wirtschaftsgüter sollten erhoben werden.
 - (4) Nach Übernahme der Wirtschaftsgüter in das neue Logistiksystem sollte die Auslastung des Wirtschaftspersonals überprüft werden.
 - (5) Für das neue Logistikprojekt sollte ein eigener Bediensteter als Projektcontroller bestellt werden.

Bereich des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen

Ausgewählte Werbemaßnahmen

Kurzfassung

Laut dem Bundesministeriengesetz 1986 fällt die Information der Öffentlichkeit über den Ressortbereich in die Zuständigkeit des jeweiligen Bundesministeriums. Nach Ansicht des RH sind unter Öffentlichkeitsarbeit die vielfältigen Formen einer nach außen gerichteten Information und damit auch werbende Tätigkeiten zu verstehen. Im Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (BMSG) waren damit acht Organisationseinheiten befasst.

Parlamentarische Anfragen zu Informations- und Werbemaßnahmen des BMSG zeigten, dass grundlegende Meinungsverschiedenheiten darüber bestanden, inwieweit aus Haushaltssmitteln finanzierte Informations- und Werbemaßnahmen zulässig waren. Generelle Regelungen könnten daher den Rechtfertigungsdruck des BMSG vermindern.

Entgeltliche Informations- und Werbemaßnahmen des BMSG zu familienpolitischen Leistungen waren nicht immer entsprechend gekennzeichnet. In den Jahren 2000 und 2001 war die Verteilung von Informations- und Werbemaßnahmen in nicht fachbezogenen Printmedien ungleich; die Bundesländer Kärnten und Steiermark wurden bevorzugt.

Kenndaten zur Öffentlichkeitsarbeit im Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen

Rechtsgrundlage Bundesministeriengesetz 1986

Aufgabe Information der Öffentlichkeit über die Arbeit des BMSG
Organisation Kabinett des Bundesministers, Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und weitere Organisationseinheiten

Ausgaben	2000	2001
	in Mill EUR	
für Informations- und Werbemaßnahmen	0,56	2,45

Aufgrund unterschiedlicher Aufgaben des BMSG sind die dargestellten Ausgaben nicht miteinander vergleichbar, daher unterblieb auch ein Vergleich mit den Vorjahren.

88**Prüfungsablauf und -gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von März bis April 2002 die Gebarung des BMSG hinsichtlich ausgewählter Informations- und Werbemaßnahmen. Zu den im Juli 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMSG im Oktober 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2002.

Den Anlass für die Überprüfungen bildeten in parlamentarischen Anfragen und Debatten zum Ausdruck gebrachte grundlegende Meinungsunterschiede, inwieweit aus Haushaltssmitteln bezahlte Informations- und Werbemaßnahmen des BMSG zulässig waren.

Aufgaben

- 2.1 Laut dem Bundesministeriengesetz 1986 fällt die Information der Öffentlichkeit über den Ressortbereich, einschließlich des Verkehrs mit der Presse, dem Hörfunk und dem Fernsehen, in die Zuständigkeit des jeweiligen Bundesministeriums. Weiterführende Erklärungen, wie diese Information zu erfolgen hat, enthält das Gesetz nicht.

In der politischen Diskussion wurden Begriffe wie Öffentlichkeitsarbeit, bezahlte Information, Kampagnen, Werbung, Public Relations oder Propaganda synonym gebraucht.

- 2.2 Nach Ansicht des RH sind unter Öffentlichkeitsarbeit jedenfalls die vielfältigen Formen einer nach außen gerichteten Information und damit auch werbende Tätigkeiten zu verstehen. Ein wichtiger Teil der Öffentlichkeitsarbeit bzw. von Werbemaßnahmen ist auch die systematische Erforschung von Meinungen.

Organisation

- 3.1 Von 1999 bis 2001 waren das Kabinett des Bundesministers, die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit und die Sektionen III bis IX mit Informations- und Werbemaßnahmen befasst. In den Jahren 2000 und 2001 teilten sich die Informations- und Werbemaßnahmen auf die zuständigen Organisationseinheiten wie folgt auf:

	Anzahl
Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit	96
Sektion III	7
Sektion IV	23
Sektion V	57
Sektion VI	6
Sektion VII	30
Sektion VIII	2
Sektion IX	1

- 3.2 Der RH erachtete diese Aufgabenverteilung im BMSG als nicht zweckmäßig und empfahl, die Informations- und Werbemaßnahmen des Ressorts zentral zu steuern.

Grundsätzliche Feststellungen

- 4.1 Hinsichtlich des Regelungsbedarfes für die Öffentlichkeitsarbeit bzw die Informations- und Werbemaßnahmen wird auf die diesbezüglichen, im vorliegenden Bericht enthaltenen Ausführungen über ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung verwiesen.

Im Bereich des BMSG stellte der RH fest, dass im Jahr 2000 durchgeführte entgeltliche Informations- und Werbemaßnahmen zu familienpolitischen Leistungen nicht immer eindeutig vom redaktionellen Inhalt der Printmedien abzugrenzen bzw sofort als Inserat erkennbar waren. Hervorgerufen wurde dies durch die Ähnlichkeit des Layouts mit dem Zeitungstext und das Fehlen einer entsprechenden Kennzeichnung.

- 4.2 Nach Auffassung des RH könnten in Abstimmung mit dem BKA erstellte generelle Regelungen den Rechtfertigungsdruck des BMSG vermindern. Weiters regte der RH an, in Hinkunft entgeltliche Informations- und Werbemaßnahmen entsprechend zu kennzeichnen.
- 4.3 *Das BMSG vertrat die Ansicht, dass Informationsmaßnahmen zu Themen im eigenen Wirkungsbereich durch hauseigene Informationen und nicht durch den Bundespressedienst erfolgen sollten.*
- 4.4 Der RH entgegnete, dass er lediglich die Erstellung genereller Regelungen in Abstimmung mit dem BKA angeregt habe. Diesbezügliche Richtlinien erachtete der RH vor allem im Hinblick auf ressortübergreifende Informations- und Werbemaßnahmen sowie auf die damit zusammenhängende Koordination als zweckmäßig.

Einzelfeststellungen

Streuung von Informations- und Werbemaßnahmen in Printmedien

- 5.1 Der RH untersuchte die Streuung von Informations- und Werbemaßnahmen durch das BMSG in nicht fachbezogenen Printmedien hinsichtlich ihres bundesweiten und länderspezifischen Erscheinens. Fachzeitschriften, zB Ärztemagazine, wurden dabei nicht berücksichtigt, weil sie bestimmte Zielgruppen ansprechen und eine eindeutige Zuordnung nach Ländern bzw bundesweitem Erscheinen nicht möglich war.

In den Jahren 2000 und 2001 erschienen in Printmedien insgesamt 117 Werbemaßnahmen in Form von Anzeigen oder Beilagen. Von diesen Informations- und Werbemaßnahmen entfielen rd 56 % auf Printmedien der Bundesländer Kärnten und Steiermark mit einem Bevölkerungsanteil von 22 %. Bei einer 2000 geschalteten Werbekampagne "Familienkompetenzen" war die Verteilung noch weniger ausgewogen.

- 5.2 Der RH konnte die unterschiedliche Informationsverteilung auf die einzelnen Bundesländer nicht nachvollziehen. Er regte an, künftig auf eine ausgewogene Streuung von Informations- und Werbemaßnahmen für bundesweite Themen in Printmedien zu achten.
- 5.3 *Das BMSG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass wegen der Einrichtung regionaler Pilotberatungsstellen in der Steiermark und in Kärnten nur in diesen Bundesländern Informationsmaßnahmen betreffend Familienkompetenzen durchgeführt worden wären.*

90

- 5.4 Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, weil die Maßnahmen nicht ausschließlich den beiden Piloteinrichtungen (regionale Beratungsstellen) zuzurechnen waren.

Weitere
Feststellungen

- 6 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen eine einmalige Einschaltung in verschiedenen Tageszeitungen mit bundesweiter Auflage.

Schluss-
bemerkungen

- 7 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Das BMSG sollte die Informations- und Werbemaßnahmen des Ressorts zentral steuern.
 - (2) In Abstimmung mit dem BKA wären generelle Regelungen für die Öffentlichkeitsarbeit bzw die Informations- und Werbemaßnahmen zu erstellen.
 - (3) Entgeltliche Informations- und Werbemaßnahmen wären entsprechend zu kennzeichnen.
 - (4) Bei Informations- und Werbemaßnahmen in Printmedien wäre auf eine ausgewogene Streuung für bundesweite Themen zu achten.

Transportkosten bei drei Gebietskrankenkassen

Kurzfassung

Der RH überprüfte auf Ersuchen des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen, Mag Herbert Haupt, "die Entwicklung der Transportkosten bei der Kärntner, der Niederösterreichischen und der Tiroler Gebietskrankenkasse in den Jahren 1996 bis 2000 sowie im Zusammenhang damit die Vergabepraxis an die in Frage kommenden Transportunternehmen".

Der Krankentransport ist grundsätzlich von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich wahrzunehmen. Daher sind nach den landesgesetzlichen Bestimmungen die Gemeinden, nicht jedoch die Krankenversicherungsträger als Auftraggeber für diese Dienstleistungen anzusehen. Die Krankenversicherungsträger hätten lediglich jene Kosten, die für den Transport ihrer Versicherten entstanden sind, zu übernehmen.

Überhöhte Kosten, die sich aus langen Anfahrtswegen infolge ungünstiger regionaler Verteilung der Rettungsstandorte ergeben, sollten daher nicht zu Lasten der Krankenversicherungsträger gehen. Diese sollten für Leerkilometer deutlich niedrigere Tarife aushandeln, um einen Anreiz für eine bessere Abstimmung vorhersehbarer Fahrten zu schaffen. Langfristig sollten sie eine Kostenübernahme nur mehr für die eigentliche Transportstrecke anstreben. Unter Einsatz moderner Technik könnte ein so genanntes "Mission Billing System" eine vollelektronische Einsatzsteuerung und automatisierte Abrechnung der Krankentransporte ermöglichen.

Im Jahr 2000 betrug der Anteil der Fahrspesen und Transportkosten an den Versicherungsleistungen der Gebietskrankenkassen in Kärnten 1,2 %, in Niederösterreich 2,1 % und in Tirol 1,3 %. Der RH stellte dementsprechend große Unterschiede hinsichtlich der Inanspruchnahme von Transportleistungen fest. So entfielen auf 100 Versicherte in Kärnten 38, in Niederösterreich 70 und in Tirol 41 Fahrten. Mehr als die Hälfte aller Transportkosten entfiel auf Pensionisten, in Kärnten sogar rd 71 %.

Zwischen 1996 und 2000 stiegen die Transportkosten in Kärnten um 28 %, in Niederösterreich um 22 % und in Tirol um 4 %. Im Jahr 2000 führte die größte österreichische Rettungsorganisation in Kärnten rd 93 %, in Niederösterreich rd 70 % und in Tirol rd 82 % aller abgerechneten Transporte durch.

Da der Ersatz der Reisekosten 1996 durch die 53. Novelle zum ASVG in eine freiwillige Leistung umgewandelt wurde, schränkten die Krankenversicherungsträger diese Kostenerstattungen durch Satzungsänderungen stark ein. In Kärnten sanken die Erstattungen zwischen 1996 und 2000 um rd 87 %, in Niederösterreich um fast ein Drittel und in Tirol um mehr als zwei Drittel.

Kurzfassung**92**

Die in den Verträgen der Gebietskrankenkassen von Kärnten und Niederösterreich angestrebte Aufwandsdeckelung der Transportkosten wurde nicht erreicht, weil zusätzlich vereinbarte Wertanpassungen nicht kostendämpfend wirkten bzw zu beträchtlichen Nachzahlungen führten. In Tirol führte die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten für Transporte 1999 zu einem Anstieg der Sitzendtransporte um rd 21 %. In Verbindung mit einer Tariferhöhung stiegen die Aufwendungen für derartige Transporte um rd 41 %.

Wegen des nach Ansicht des RH unzureichenden Automatisierungsgrades der Abrechnungen waren die durchschnittlichen Personalkosten pro Abrechnungsfall in Tirol um rd 69 % und in Niederösterreich um 107 % höher als in Kärnten. Durch die Abrechnung mittels Datenträgern könnten in Niederösterreich elf Mitarbeiter (jährliches Einsparungspotenzial rd 400 000 EUR) und in Tirol zwei Mitarbeiter (jährliches Einsparungspotenzial rd 79 000 EUR) eingespart werden.

Kenndaten zu drei Gebietskrankenkassen*

	1999	2000	2001
Kärntner Gebietskrankenkasse		in Mill EUR	
Gesamtaufwand	456,81	473,42	487,68
davon Summe der Versicherungsleistungen	431,60	446,27	459,17
<i>davon Fahrtspesen und Transportkosten</i>	4,96	5,37	6,30
Anteil der Fahrtspesen und Transportkosten an den Versicherungsleistungen	1,2	1,2	1,4
		Anzahl	
durchschnittlicher Versichertenstand	272 546	274 493	276 438
durchschnittliche Fahrtspesen und Transportkosten pro Versichertem	18,18	19,57	22,80
Niederösterreichische Gebietskrankenkasse		in Mill EUR	
Gesamtaufwand	1 218,44	1 278,36	1 319,65
davon Summe der Versicherungsleistungen	1 151,97	1 206,46	1 248,29
<i>davon Fahrtspesen und Transportkosten</i>	24,64	24,77	20,72
Anteil der Fahrtspesen und Transportkosten an den Versicherungsleistungen	2,1	2,1	1,7
		Anzahl	
durchschnittlicher Versichertenstand	763 945	774 099	780 535
durchschnittliche Fahrtspesen und Transportkosten pro Versichertem	32,26	32,00	26,55
Tiroler Gebietskrankenkasse		in Mill EUR	
Gesamtaufwand	567,29	586,95	603,65
davon Summe der Versicherungsleistungen	538,13	556,78	571,85
<i>davon Fahrtspesen und Transportkosten</i>	9,28	7,43	8,42
Anteil der Fahrtspesen und Transportkosten an den Versicherungsleistungen	1,7	1,3	1,5
		Anzahl	
durchschnittlicher Versichertenstand	342 630	349 470	357 259
durchschnittliche Fahrtspesen und Transportkosten pro Versichertem	27,08	21,25	23,58

* laut Erfolgsrechnungen

94

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Aufgrund eines Ersuchens gemäß Art 126b Abs 4 Bundes-Verfassungsgesetz (B–VG) des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen, Mag Herbert Haupt, vom 20. Juni 2001 überprüfte der RH im Herbst 2001 die Entwicklung im Bereich der Transportkosten bei der Kärntner, der Niederösterreichischen und der Tiroler Gebietskrankenkasse für die Geschäftsjahre 1996 bis 2000. Weiters sollte im Zusammenhang damit die Vorgehensweise bei Vergaben an die in Frage kommenden Transportunternehmungen überprüft werden. In den Prüfungsmitteilungen vom März 2002 wurden soweit wie möglich auch die seither eingetretenen Veränderungen berücksichtigt.

Bis Juli 2002 nahmen neben den drei überprüften Gebietskrankenkassen und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) auch das BMSG und über dessen Einladung die Niederösterreichische und die Tiroler Landesregierung Stellung. Die Kärntner Landesregierung gab keine Stellungnahme ab. Der RH erstattete im Jänner 2003 eine abschließende Gegenäußerung.

Rechtliche Grundlagen

- 2.1 Gemäß Art 15 B–VG fällt das Hilfs– und Rettungswesen* in die Kompetenz der Länder und ist von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich wahrzunehmen (Art 118 Abs 3 B–VG). Daher sind nach den landesrechtlichen Bestimmungen die Gemeinden, nicht jedoch die Krankenversicherungsträger als Auftraggeber für diese Dienstleistungen anzusehen. Die Länder haben unterschiedliche Landesgesetze zur Regelung der Organisation und der Aufgaben des Rettungswesens erlassen.

* Unter Rettungswesen ist ein Teilbereich des Gesundheitswesens zu verstehen, der folgende Regelungsbereiche umfasst: Leistung von Erster Hilfe an Personen, die eine Gesundheitsstörung erlitten haben; Herstellung der Transportfähigkeit und Versorgung dieser Personen durch das Sanitätspersonal oder den Notarzt; Krankentransport; Bereitstellung und Organisation der Ausbildung von Sanitätern und Ersthelfern.

Nach dem Kärntner Rettungsdienst–Förderungsgesetz soll die Erbringung von Leistungen des allgemeinen Hilfs– und Rettungsdienstes sowie der besonderen Hilfs– und Rettungsdienste durch Zuwendungen an anerkannte Rettungsorganisationen gefördert werden. Im Gegensatz zum Tiroler Rettungsgesetz und zum Niederösterreichischen Gemeinde–Rettungsdienstgesetz ist darin keine ausdrückliche Verpflichtung der Gemeinden enthalten, die Erfüllung der Aufgaben des örtlichen Rettungsdienstes entweder selbst zu besorgen oder durch Vertragsabschluss mit physischen oder juristischen Personen, die über geeignete Einrichtungen verfügen, sicherzustellen (Niederösterreich) bzw einer Rettungsorganisation, die bestimmte gesetzliche Voraussetzungen erfüllt, zu übertragen (Tirol).

- 2.2 Nach Ansicht des RH wäre es zweckmäßig, den verfassungsmäßigen Auftrag auch im Kärntner Rettungsdienst–Förderungsgesetz entsprechend zu berücksichtigen. Dabei wären die Gemeinden ausdrücklich zu verpflichten, die erforderlichen Leistungen des Rettungsdienstes in ihrem Gemeindegebiet entweder selbst zu erbringen oder durch Abschluss privatrechtlicher Verträge sicherzustellen.

2.3 *Die Kärntner Landesregierung gab keine Stellungnahme ab.*

Die Niederösterreichische Landesregierung sowie der Hauptverband teilten die Auffassung des RH bezüglich der Zuständigkeit der Gemeinden für das Rettungswesen.

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung triügen die Landesgesetze den unterschiedlichen Rahmenbedingungen Rechnung.

Zulassung von Rettungsorganisationen

Zulassungs-
voraussetzungen

- 3 (1) In Kärnten und Tirol können nach den landesgesetzlichen Bestimmungen nur gemeinnützige Organisationen, die ihre Aufgaben überwiegend mit ehrenamtlich tätigen Personen besorgen, als Rettungsorganisationen zugelassen werden. Die Tiroler Landesregierung wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das qualitativ hochstehende Rettungswesen in Tirol ohne ehrenamtlich tätige Personen nicht zu finanzieren wäre.

In Niederösterreich bestehen keine diesbezüglichen Beschränkungen.

(2) In Kärnten ist das Rote Kreuz ex lege als Rettungsorganisation anerkannt, ohne dass es einer weiteren Überprüfung durch die Landesbehörden bedarf. Zwei weitere Rettungsorganisationen sind durch Bescheid der Landesregierung als solche anerkannt. Darüber hinaus dürfen weitere Rettungsorganisationen nur dann anerkannt werden, wenn sichergestellt ist, dass durch Rettungskonkurrenz* keine Unzukämmlichkeiten entstehen können. Alle anerkannten Rettungsorganisationen unterliegen der Aufsicht durch die Landesregierung.

* zB gleichzeitige Hilfeleistung an Ort und Stelle durch mehrere Organisationen

Auch in Tirol ist das Rote Kreuz ex lege als Rettungsorganisation anerkannt.

In Niederösterreich ist hingegen bei jedem Vertragsabschluss mit einer Rettungsorganisation zu überprüfen, ob die im Gesetz genannten Zulassungserfordernisse erfüllt sind.

Regelungen für den
Kostenersatz

4.1 Im Einzelnen bestehen folgende Regelungen:

(1) Das Kärntner Rettungsdienst-Förderungsgesetz berechtigt die Rettungsorganisationen, den Kostenersatz für die Leistungen entweder vom Transportierten selbst oder — aufgrund bestehender vertraglicher Regelungen — von Dritten (zB Sozialversicherungsträgern) zu verlangen.

(2) In Niederösterreich sind die Gemeinden berechtigt, dem Leistungsempfänger einen Kostenersatz mit Bescheid vorzuschreiben. Dies gilt insoweit, als nicht durch Dritte (vor allem durch Träger der Sozialversicherung oder der Sozialhilfe) Ersatz an die Gemeinde geleistet wird. Die Höhe des Kostenersatzes ist durch Verordnung des Gemeinderates zu bestimmen; derartige Verordnungen wurden jedoch nicht erlassen.

Zulassung von Rettungsorganisationen

96

(3) In Tirol sind in dem Vertrag, mit dem eine Gemeinde die Aufgaben des örtlichen Rettungsdienstes einer Rettungsorganisation überträgt, auch die Entgelte festzulegen, welche die Rettungsorganisation für ihre Leistungen vom Leistungsempfänger verlangen darf. Dessen ungeachtet handelte die Tiroler Gebietskrankenkasse mit den Rettungsorganisationen eigene Tarife aus. Sie war jedoch nicht in die Entgeltvereinbarung zwischen den Gemeinden und den Rettungsorganisationen eingebunden.

4.2 Der RH erachtete die Tiroler Regelung für problematisch, weil das in den Verträgen der Gemeinden mit den Rettungsorganisationen festgelegte Entgelt ohne Mitwirkung der Krankenversicherung vereinbart wurde.

4.3 *Der Hauptverband teilte die Ansicht des RH.*

Rettungsdienst-
beitrag

5.1 Hinsichtlich des Rettungsdienstbeitrages war festzustellen:

(1) Das Kärntner Rettungsdienst-Förderungsgesetz verpflichtet die Gemeinden zur Zahlung eines jährlichen Rettungsbeitrages von 2,47 EUR je Einwohner an das Land auf Basis der letzten ordentlichen Volkszählung. Das Land hat seinerseits einen jährlichen Rettungsbeitrag in derselben Höhe zu entrichten. Aus der Summe aller Rettungsbeiträge werden nur die anerkannten Rettungsorganisationen gefördert.

(2) In Niederösterreich ist der Rettungsdienstbeitrag durch Verordnung der Landesregierung festzulegen. Er beträgt seit 1998 mindestens 1,09 EUR und höchstens 4,80 EUR je Einwohner. Die Gemeinden haben in den Verträgen mit den von ihnen beauftragten Rettungsorganisationen festzulegen, welchen Prozentsatz des Rettungsdienstbeitrages sie an die jeweilige Rettungsorganisation zu entrichten haben.

(3) In Tirol besteht infolge der unterschiedlichen Struktur der Gemeinden eine große Bandbreite für die jährlich von den Gemeinden an die größte Rettungsorganisation zu leistenden Kopfquoten. Sie lagen zwischen 0,94 EUR (im Bezirk Imst) und 16,79 EUR (im Bezirk Landeck).

5.2 Der RH verwies auf eine von der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragte Strukturanalyse des Rettungswesens, wonach im Jahr 2000 die Rettungsdienstbeiträge einen Anteil von lediglich 8 % bis 10 % an den Erlösen der Rettungsorganisationen erreichten. Hingegen machten die Transporteinnahmen (vor allem die Kostenersätze der Krankenversicherungsträger) 70 % bis 75 % — und somit das Siebenfache — aus.

Der RH empfahl der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse, bei Tarifverhandlungen darauf hinzuweisen, dass nach dem Niederösterreichischen Gemeinde-Rettungsdienstgesetz die Kostenersätze der Versicherten nicht höher als die Rettungsdienstbeiträge der Gemeinden sein dürfen. Da der höchste Rettungsdienstbeitrag mit 4,80 EUR niedriger als die Kärntner Kopfquote (4,94 EUR) ist, wären die in der Strukturanalyse vorgeschlagenen Maßnahmen rasch umzusetzen:

- eine Erhöhung der Rettungsdienstbeiträge der Gemeinden,
- die Zusammenlegung der Leit- und Dienststellen,
- eine bessere Abstimmung von Transporten,
- eine klare Darstellung der Leistungen durch entsprechende Statistiken sowie
- eine bessere Information der Vertragspartner, um Vertrauen zu schaffen.

Zur Verbesserung des Rettungswesens empfahl der RH auch den Gebietskrankenkassen in Kärnten und Tirol, für die Umsetzung der drei letztgenannten Anregungen zu sorgen.

- 5.3 *Die Niederösterreichische Landesregierung teilte mit, dass eine Änderung des Niederösterreichischen Gemeinde-Rettungsdienstgesetzes geplant sei. Danach solle der Mindestbeitrag auf 2,18 EUR angehoben und die Verpflichtung des Landes zur Sicherstellung des überregionalen Rettungs- und Krankentransportdienstes festgeschrieben werden. Weiters sei vorgesehen, Landesmittel für die Strukturbereinigung im Leitstellbereich zur Verfügung zu stellen.*

Die Kärntner Gebietskrankenkasse sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.

Rettungsstandorte

- 6.1 Die Rettungsorganisationen waren vertraglich berechtigt, neben der Strecke des eigentlichen Krankentransports auch die Anfahrt zum Patienten und zurück zum Rettungsstandort zu verrechnen. Weil für alle Wegstrecken dieselben Tarife galten, bestand für die Rettungsorganisationen kein Anreiz, Leerkilometer zu vermeiden.

Da viele — vor allem kleine — Gemeinden keinen eigenen Rettungsdienst betreiben und auch nicht Standort einer Rettungsorganisation sind, hängt die Höhe der Kosten des Krankentransports sehr stark von der regionalen Verteilung der Rettungsstandorte ab.

- 6.2 Der RH hielt fest, dass die Krankenversicherungsträger nur die Kosten des Krankentransports ihrer Versicherten vom Wohnort in geeignete Behandlungseinrichtungen bzw zurück zu übernehmen haben. Überhöhte Kosten, die sich aus langen Anfahrtswegen infolge ungünstiger regionaler Verteilung der Rettungsstandorte ergeben, dürfen nicht zu Lasten der Krankenversicherungsträger gehen, weil der örtliche Rettungsdienst nach geltender Rechtslage — wie bereits erwähnt — den Gemeinden obliegt.

Nach Auffassung des RH sollten die Krankenversicherungsträger für Leerkilometer deutlich niedrigere Tarife aushandeln, um einen Anreiz für eine bessere Abstimmung vorhersehbarer Fahrten zu schaffen. Langfristig sollten sie eine Kostenübernahme nur mehr für die eigentliche Transportstrecke anstreben.

Unter Einsatz moderner Technik (GPS*, Funk) könnte ein so genanntes "Mission Billing System" eine vollelektronische Einsatzsteuerung und automatisierte Abrechnung der Krankentransporte ermöglichen.

* GPS – Global Positioning System, ein satellitengestütztes weltweites Navigations-
system

- 6.3 *Der Hauptverband stimmte dem zu; ein "Mission Billing System" solle nach seinen Informationen in der Steiermark erprobt werden.*

Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung hätten sich die Rettungsstandorte aufgrund der Topographie des Landes entwickelt. Zur Optimierung der Organisationsabläufe sei die Konzentration auf fünf Bereichsleitstellen im Gange.

Die Kärntner und die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse erklärten, niedrigere Tarife für Leerkilometer aushandeln zu wollen. Laut Stellungnahme der Tiroler Gebietskrankenkasse sei diese Empfehlung wenigstens bei den Pauschaltarifen für Stadt Fahrten verwirklicht.

ASVG–Regelungen für Kranken- transporte und Kostenersätze

- 7.1 (1) Nach dem ASVG stellen weder die Gewährung von Krankentransporten (mit einem Krankentransportwagen) noch der Ersatz von Reisekosten (zB bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder privater Kraftfahrzeuge) eine selbständige Leistung der Krankenversicherung dar. Diese sind lediglich zusätzlich zu bestimmten Leistungen (ärztliche Hilfe, körperegerechte Anpassung von Heilbehelfen und Hilfsmitteln, Zahnbehandlungen, Maßnahmen der Rehabilitation, Anstaltpflege) zu gewähren. Die dafür geltenden Bestimmungen sind — geringfügig voneinander abweichend — jeweils bei den angeführten Leistungen im ASVG geregelt.

Der Ersatz von Reisekosten wurde 1996 durch die 53. ASVG–Novelle in eine freiwillige Leistung umgewandelt. Laut den Satzungen der Krankenversicherungsträger ist dabei auf die bei Benützung des billigsten öffentlichen Verkehrsmittels entstehenden Kosten Bedacht zu nehmen. Im Zuge ihrer Sparbemühungen schränkten die Krankenversicherungsträger die satzungsmäßigen Kostenersätze stark ein. Dadurch verringerten sich zwischen 1996 und 2000 die Reisekostenersätze in Kärnten um 87 %, in Niederösterreich um 31 % und in Tirol um 67 %.

(2) Die Gewährung des Krankentransports stellt hingegen nach wie vor eine Pflichtaufgabe der Krankenversicherung dar. Daher haben die Satzungen der Krankenversicherungsträger zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen gehunfähig Erkrankten der Transport mit einem Krankentransportwagen zur Inanspruchnahme ärztlicher Hilfe usw gewährt werden kann. Die medizinische Notwendigkeit eines solchen Transports muss dabei ärztlich bescheinigt sein.

- 7.2 (1) Der RH wies erneut darauf hin, dass der Krankentransport grundsätzlich von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich wahrzunehmen ist. Er empfahl dem BMSG, eine Novellierung der gegenständlichen Bestimmungen des ASVG anzustreben; es sollte klargestellt werden, dass die Krankenversicherung lediglich zur Kostenübernahme in bestimmten Fällen

verpflichtet ist. Dabei sollten die für die Übernahme von Reise- und Transportkosten maßgeblichen Bestimmungen zwecks Verwaltungsvereinfachung zusammengefasst und einheitlich formuliert werden.

(2) Weiters war nach Ansicht des RH die Bestimmung, wonach gehunfähigen Erkrankten der Transport mit einem Krankentransportwagen gewährt werden kann, zu unscharf formuliert und hat sich in der Praxis nicht bewährt. Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der drei überprüften Gebietskrankenkassen sollte daher die Verpflichtung der Krankenversicherung zur Kostenübernahme auf jene Fälle eingeschränkt werden, bei denen der Transport entweder

- liegend bzw sitzend im Tragstuhl zur Krankenbehandlung usw oder
 - zur Chemotherapie, zur Strahlentherapie bzw zur Dialyse und wieder zurück
- erfolgen muss. Für die übrigen Fälle könnten die Satzungen Kostenzuschüsse vorsehen.

7.3 *Das BMSG erachtete die Empfehlung des RH dem Grunde nach als sinnvoll und werde dessen Umsetzung im Zuge der nächsten Novellierung des ASVG prüfen.*

Auch die Kärntner Gebietskrankenkasse beabsichtigte, die Kostenübernahme auf die erwähnten Fälle einzuschränken.

Der Hauptverband bestätigte unter Hinweis auf ein von ihm eingeholtes Gutachten die Beurteilung des RH, dass die Vergabe von Transportleistungen Aufgabe der Gemeinden ist. Weiters stimmte er der vom RH angeregten Vereinheitlichung der gesetzlichen Bestimmungen zu und merkte an, dass nicht alle Patienten einen Rettungstransport für die Anreise zu einer Chemo- bzw Strahlentherapie oder Dialyse benötigten.

Satzungen

Mustersatzung des
Hauptverbandes

8.1 In der Mustersatzung des Hauptverbandes war der Begriff "Gehunfähigkeit" nicht als Voraussetzung für einen Krankentransport enthalten, obwohl dies nach den Bestimmungen des ASVG erforderlich wäre.

8.2 Der RH wies auf diesen Mangel hin und stellte ergänzend fest, dass in der Mustersatzung auch eine Regelung für die Übernahme von Krankentransportkosten im Zusammenhang mit Zahnbehandlungen fehlt.

8.3 *Der Hauptverband teilte mit, eine Änderung der Mustersatzung sei in Vorbereitung.*

Laut Stellungnahme des BMSG umfasse die vertragsärztliche Hilfe auch die zahnärztliche Versorgung. Somit bestünde bezüglich der Übernahme der entsprechenden Transportkosten keine Regelungslücke in der Mustersatzung.

8.4 Der RH erwiderte, dass in den Bestimmungen der Mustersatzung über den Ersatz der Reisekosten die Inanspruchnahme von Zahnbehandlung und Zahnersatz — neben der Inanspruchnahme vertragsärztlicher Hilfe — ausdrücklich angeführt wird. Er hielt deshalb seine Empfehlung aufrecht.

Satzungen

100

Transportkosten-
ersätze

- 9.1 Alle drei Gebietskrankenkassen übernahmen grundsätzlich die Transportkosten in Höhe der vertraglich festgesetzten Tarife. Dazu zählten auch die Kosten der medizinisch notwendigen Beförderung mit einem Luftfahrzeug entsprechend der in der Mustersatzung des Hauptverbandes verbindlich vorgegebenen Höhe. Bei Benützung eines privaten Kraftfahrzeugs wurde das halbe amtliche Kilometergeld gewährt.
- (1) Bei Fehlen vertraglicher Tarife ersetzen die Kärntner und die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse dem Versicherten Kosten in Höhe der zuletzt geltenden Tarife.
- (2) Die Tiroler Gebietskrankenkasse legte für diesen Fall im Anhang zur Satzung ab 1. Juni 1997 den Kostenersatz für Sitzendtransporte mit 0,41 EUR pro Kilometer fest. Ab dem 20. September 2001 betrug dieser Kostenersatz, allerdings nur für Transporte von mehr als 20 Kilometern, das halbe amtliche Kilometergeld.
- 9.2 Der RH empfahl der Kärntner und der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse, entsprechend der Regelung der Tiroler Gebietskrankenkasse für den Fall eines vertragslosen Zustands vorzusorgen. Dabei sollten für diesen Fall Kostenersätze deutlich unter den bisherigen Tarifen vorgesehen werden, um den höheren Verwaltungsaufwand bei Einzelabrechnungen zu berücksichtigen. Dies verbessere im Übrigen auch die Position der Kassen bei Tarifverhandlungen.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse habe sie ihre Satzung bereits geändert. Bei Fehlen vertraglicher Tarife ersetze sie ab August 2002 nur mehr Kosten in Höhe des amtlichen Kilometergelds. Auch die Kärntner Gebietskrankenkasse stellte eine entsprechende Satzungsänderung in Aussicht.*

Transportkosten-
anteile

- 10.1 (1) Die Kärntner Gebietskrankenkasse behielt bei Kostenerstattung nach Transporten mit privaten Kraftfahrzeugen und durch gewerbliche Beförderungsunternehmungen einen Kostenanteil in Höhe der Rezeptgebühr ein; dieser wird seit 1. Jänner 2001 bei Transporten durch Rettungsorganisationen nicht mehr eingehoben. Anlässlich der Einführung des Behandlungsbeitrages-Ambulanz prüfte die Kasse, ob der organisatorische Aufwand für die Vorschreibung des Transportkostenanteils angesichts der zu erwartenden jährlichen Einnahmen von 47 237 EUR vertretbar wäre.
- (2) In der Satzung der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse war die Einhebung eines Transportkostenanteils nicht vorgesehen.
- (3) Nach der Satzung 1995 der Tiroler Gebietskrankenkasse hatte der Transportierte einen Transportkostenanteil in Höhe der Rezeptgebühr zu tragen, wenn er nicht ausschließlich liegend befördert werden musste. Dieser Anteil entfiel bei besonderer sozialer Schutzwürdigkeit oder bei Transporten zur Durchführung einer ambulanten Dialyse. Aufgrund einer Satzungsänderung wurden seit Juni 1997 keine Kostenanteile mehr eingehoben.

- 10.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass die Nichteinhebung des satzungsmäßigen Kostenanteils bei Transporten durch Rettungsorganisationen jene Versicherten der Kärntner Gebietskrankenkasse benachteilige, die eine für die Kasse billigere Transportart in Anspruch nehmen. Vor allem bei kurzen Transportfahrten bestehe derzeit kein Anreiz, ein privates Kraftfahrzeug oder eine gewerbliche Beförderung anstelle des teureren Transports durch eine Rettungsorganisation zu wählen.
- (2) In Niederösterreich wäre die Einhebung eines Transportkostenanteils nach Auffassung des RH schon bisher geboten gewesen, weil die Kasse bis September 2000 auch die Kosten für Sitzendtransporte durch Taxis ohne jede Einschränkung auf bestimmte Therapien übernahm.
- (3) Der RH hielt kritisch fest, dass die Tiroler Gebietskrankenkasse trotz ihrer schlechten finanziellen Lage auf die Einhebung eines Transportkostenanteils verzichtete.
- 10.3 (1) *Die Kärntner Gebietskrankenkasse gab bekannt, mit den Vertragspartnern über die direkte Einhebung des Transportkostenanteils verhandeln zu wollen.*
- (2) *Die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse teilte mit, künftig einen Transportkostenanteil einzubeben; die Vorarbeiten seien aber noch nicht abgeschlossen.*
- (3) *Die Tiroler Gebietskrankenkasse führte ab dem Jahr 2002 einen Kostenanteil für vertraglich geregelte Transporte in Höhe der doppelten Rezeptgebühr ein. Der Anteil entfällt bei Fahrten zur und von der Dialyse, Strahlen- oder Chemotherapie sowie Rettungseinsätzen.*

Verträge der Gebietskrankenkassen

Unterlagen

- 11.1 Keine der drei Gebietskrankenkassen konnte zur Erklärung der zum Teil beträchtlichen Erhöhungen der Transporttarife entsprechende Unterlagen vorlegen.
- 11.2 Der RH empfahl daher, Unterlagen über Einnahmen bzw Ausgaben und die Kostenstruktur der Vertragspartner einzuholen, um die Angemessenheit der auszuhandelnden Tarife beurteilen zu können.
- 11.3 *Die Kärntner und die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse sagten die Anforderung entsprechender Unterlagen zu.*

Die Tiroler Gebietskrankenkasse teilte mit, die Bezirksstelle einer Rettungsorganisation habe ihr schon vor Jahren im Zuge ihrer Bemühungen um eine angemessene Kostenkalkulation Einsicht in alle Abrechnungsunterlagen gewährt. Für den Jahresbericht 2001 des Landesverbandes dieser Rettungsorganisation sei erstmals eine den handelsrechtlichen Vorschriften entsprechende Vermögensrechnung von einer Steuerberatungskanzlei erstellt worden. Im Jahr 2002 soll auch für die Bezirksstellen dieser Organisation ein vergleichbarer Jahresabschluss erstellt werden.

**Verträge der
Gebietskrankenkassen**

102

- Kärntner Gebietskrankenkasse
- 12.1 Zwischen Anfang 1996 und Ende 2000 unterhielt die Kärntner Gebietskrankenkasse Vertragsbeziehungen mit vier Rettungsorganisationen und zwei von Ärzten betriebenen Rettungsdiensten. Nach einem starken Anstieg der Aufwendungen kündigte die Kasse mit 31. März 1996 einen mit der Wirtschaftskammer Kärnten seit 1. März 1993 geltenden Gesamtvertrag für die Taxi- und Mietwagenunternehmungen.
- Mit der größten Rettungsorganisation vereinbarte die Kärntner Gebietskrankenkasse seit 1985 jährliche Pauschalsummen. Für die Zeit von 1998 bis 2000 war eine jährliche Pauschalsumme von 3,12 Mill EUR, die durch eine so genannte Gleitklausel sowie aufgrund des Verbraucherpreisindex valorisiert werden sollte, vorgesehen.
- 12.2 Der RH erachtete die Vereinbarungen über die Pauschalierung für unzweckmäßig, weil sie infolge der vorgesehenen zweifachen Wertanpassung nicht kostendämpfend wirkten.
- 13.1 Anfang Jänner 2001 schloss die Kärntner Gebietskrankenkasse mit den Rettungsorganisationen neue und einheitliche Verträge mit Einzelabrechnung ab, in denen die Tarife für Krankentransporte innerhalb der Stadtgemeindegebiete sogar unter das Niveau von 1993 gesenkt werden konnten. Vertragsgegenstand ist nunmehr die Vergütung von Krankentransporten; die Organisation eines Rettungswesens und die Beauftragung zur Durchführung von Notarzt-, Rettungs- und qualifizierten Krankentransporten ist ausdrücklich nicht Vertragsgegenstand.
- 13.2 Der RH bewertete die Klarstellung des Vertragsgegenstandes im Sinne der Bestimmungen des ASVG, die nunmehr erreichte Gleichbehandlung aller Rettungsorganisationen sowie den Wegfall unklarer Pauschalregelungen positiv.
- Niederösterreichische Gebietskrankenkasse
- 14.1 (1) Von Anfang 1996 bis Ende 2000 bestanden Verträge mit zwei Rettungsorganisationen, einer Gemeinde, die den Krankenbeförderungsdienst selbst betrieb, sowie einer von einer Gemeinde beauftragten privaten Unternehmung. Weiters rechnete die Kasse bis 30. September 2000 Taxifahrten direkt ab.
- Die abgeschlossenen Verträge waren weitgehend inhaltsgleich. Eine Rettungsorganisation führte rd 70 % aller abgerechneten Fahrten durch, die zweite rd 13 %.
- Für die Jahre 1997 bis 2000 vereinbarte die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse mit beiden erwähnten Rettungsorganisationen neben höheren Einzeltarifen für die Mindestvergütung sowie die darüber hinaus gefahrenen Kilometer jährliche Deckelbeträge, die der Landesverband der jeweiligen Rettungsorganisation auf die Bezirks- bzw Ortsstellen aufteilte.
- Für jene Krankenversicherungsträger (zB Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft usw), die den durch die Festlegung der jährlichen Deckelbeträge erfolgten Aufwandslimitierungen zustimmten, galten die ab 1. Mai 1996 gültigen Tarife weiter, für alle übrigen die neuen, höheren Tarife.

Zusätzlich wurde ab 1998 ein Ausgleich für jene Bezirks- bzw Ortsstellen der Rettungsorganisationen geschaffen, in denen sich das Transportkostenaufkommen stark veränderte ("Ausreißerregelung"). Dies führte zu jährlichen Nachzahlungen bis zu 10 % der Deckelbeträge.

(2) Darüber hinaus stellte die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse 1998 der größten Rettungsorganisation eine so genannte "einmalige Abgeltung" in der Höhe von 36 336 EUR für nicht kalkulierbare Aufwendungen zur Verfügung. Auch 1999 und 2000 wurde ihr diese Abgeltung in derselben Höhe neuerlich gewährt. Die zweite Rettungsorganisation erhielt in den Jahren 1998 bis 2000 jeweils 4 360 EUR mit derselben Begründung.

(3) Obwohl bis Mitte November 2001 noch kein Vertragsabschluss für das Jahr 2001 erzielt wurde, stellten einige Bezirksstellen der Rettungsorganisationen bereits höhere Tarife in Rechnung. Die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse liquidierte die Rechnungen jedoch nur auf Basis der Tarife des Jahres 2000.

14.2 (1) Der RH bemängelte, dass die unklare Formulierung der Vereinbarungen über die Deckelbeträge im Zusammenhang mit der "Ausreißerregelung" zu beträchtlichen Nachzahlungen führte.

(2) Er bemängelte die mehrmalige Gewährung der als "einmalig" bezeichneten Abgeltungen.

(3) Da bis November 2001 noch keine weitere Deckelungsvereinbarung zustande gekommen war, drohte die Anwendung der seit 1996 um bis zu 26 % erhöhten Einzeltarife. Bei einer schließlichen Einigung mit den beiden Rettungsorganisationen wäre eine weitere Berichtigung jeder einzelnen Transportabrechnung durch die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse nicht auszuschließen, was einen nochmaligen Verwaltungsaufwand nach sich zöge.

Der RH ersuchte daher die Kasse um Bekanntgabe der für 2001 getroffenen Vereinbarungen und aller sich daraus ergebenden Folgen.

14.3 *Die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse teilte mit, sie habe aufgrund der für 2001 letztlich getroffenen Vereinbarung eine Nachzahlung von 3,5 Mill EUR oder rd 30 % des Deckelbetrages an die größte Rettungsorganisation leisten müssen. Die Anzahl der Transporte durch diese Rettungsorganisation sei um fast 10 % gestiegen.*

Weiters habe die Nachzahlung an die andere der zwei erwähnten Rettungsorganisationen trotz des Rückgangs um 0,08 % der von ihr durchgeföhrten Transporte 0,5 Mill EUR oder 25 % des mit ihr vereinbarten Deckelbetrages ausgemacht.

**Verträge der
Gebietskrankenkassen**

104

Tiroler
Gebietskrankenkasse

- 15.1 Von Anfang 1996 bis Dezember 2000 bestanden Verträge mit sieben Rettungsorganisationen und der Wirtschaftskammer Tirol für die so genannten Grün-Kreuz-Unternehmungen. Weiters waren rd 120 Verträge mit Taxi- bzw Mietwagenunternehmungen zur Durchführung von Sitzendtransporten zur und von der Dialyse, Strahlen- oder Chemotherapiebehandlung abgeschlossen worden.
- 15.2 Der RH stellte fest, dass rd 82 % aller abgerechneten Krankentransporte von einer einzigen Rettungsorganisation durchgeführt wurden. Diesen Verträgen kam daher besondere wirtschaftliche Bedeutung zu.

- 16.1 (1) Die Verträge mit der größten Rettungsorganisation des Landes enthielten nachfolgende Vereinbarungen:

– Die Kosten für Liegendtransporte¹⁾ wurden von der Tiroler Gebietskrankenkasse grundsätzlich übernommen. Für Sitzendtransporte galten im Überprüfungszeitraum unterschiedliche Regelungen:

Bis Ende 1996 übernahm die Tiroler Gebietskrankenkasse auch die Kosten für Sitzendtransporte²⁾ der größten Rettungsorganisation und kürzte deren Transportkostenrechnungen im Ausmaß des Selbstbehaltes, weil die Rettungsorganisation berechtigt war, von den Transportierten einen Selbstbehalt in Höhe der Rezeptgebühr einzuheben.

Von 1. Jänner 1997 bis 31. März 1999 bezahlte die Tiroler Gebietskrankenkasse nur mehr Sitzendtransporte gehunfähig Erkrankter ausschließlich zur und von der Dialyse, Strahlen- oder Chemotherapie sowie Liegendtransporte.

Nach dem vom 1. April 1999 bis 31. März 2000 geltenden Vertrag fielen Transporte von Chemo-, Strahlen- und Dialysepatienten unter den neuen Begriff des so genannten Ambulanztransports³⁾. Der dafür geltende Kilometertarif war mit 0,68 EUR um rd 28 % höher als der bisherige (0,53 EUR). Für die Vertragslaufzeit wurde der Aufwand mit 5,09 Mill EUR gedeckelt.

¹⁾ Ein solcher liegt im Wesentlichen vor, wenn der Erkrankte gehunfähig ist und ihm wegen Gefahr für Leben oder Gesundheit die Benützung eines anderen Transportfahrzeuges nicht zugemutet werden kann. Ein Liegendtransport ist nur mit einem geeigneten Krankentransportfahrzeug mit einem zusätzlichen Sanitäter durchzuführen.

²⁾ Ein solcher liegt im Wesentlichen vor, wenn der Erkrankte aufgrund seines körperlichen oder geistigen Zustands kein öffentliches Verkehrsmittel benutzen kann. Die Präsenz entsprechend fachlich ausgebildeten Personals im Krankentransportfahrzeug ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

³⁾ Es gelten die gleichen Bestimmungen wie für den Liegendtransport, allerdings mit der Einschränkung, dass ein Fahrer alleine ausreicht; er muss aber als Sanitäter ausgebildet sein.

– Für das zweite Quartal 2000 galten die bisherigen Tarife ohne Vertragsabschluss weiter.

– Ab 1. Juli 2000 erreichte die Tiroler Gebietskrankenkasse eine Senkung des Kilometertarifs um rd 20 %. Für die Vertragslaufzeit bis 30. Juni 2001 wurde ein Pauschale von 5,31 Mill EUR vereinbart; für den Verlängerungszeitraum (von 31. Juli 2001 bis 31. Dezember 2001) galt ein Höchstbetrag von 2,71 Mill EUR.

(2) Demgegenüber galten für die anderen Vertragspartner (Rettungsorganisationen) der Tiroler Gebietskrankenkasse die vertraglichen Beschränkungen der Sitzendtransporte auf Beförderung der Patienten zur und von der Dialyse, Strahlen- oder Chemotherapiebehandlung mit dem Einzeltarif von 0,53 EUR pro Kilometer weiter. Dieser erhöhte sich ab 1. April 1999 und ab 1. April 2000 jeweils um einen Cent.

- 16.2 Nach Ansicht des RH war die ab 1. April 1999 vertraglich festgelegte Abgrenzung zwischen Liegend-, Ambulanz- und Sitzendtransport widerprüchlich. Der RH vermerkte kritisch, dass die Vertragsbestimmung über den Ambulanztransport den Kreis der Anspruchsberechtigten für Sitzendtransporte ausweitete. So stieg die Anzahl der Sitzendtransporte im Jahr 1999 um 21,3 %, was in Verbindung mit der Tariferhöhung zu einer Aufwandserhöhung für Sitzendtransporte um 40,5 % führte. Dessen ungeachtet stieg jedoch auch die Anzahl der Liegendtransporte bis 1999 weiterhin an.
- 16.3 *Laut Stellungnahme der Tiroler Gebietskrankenkasse sollte der größten Rettungsorganisation des Landes durch die Einführung der "Ambulanztransporte" eine Rückverlagerung der Liegend- zu den Sitzendtransporten ermöglicht werden. Aufgrund der Laufzeit — ein Jahr ab April 1999 — habe die Deckelungsregelung erst im Jahr 2000 gewirkt.*
- 16.4 Der RH erwiderte, die Anzahl der Sitzendtransporte bzw der Aufwand hiefür sei zwar im Jahr 2000 gegenüber 1999 gesunken, liege aber immer noch deutlich höher als 1998.

Flugrettung

- 17.1 (1) Die vom Hauptverband mit der Republik Österreich (BMI) und einem Flugrettungsverein abgeschlossenen Verträge über die Durchführung der Luftrettung waren bis 31. März 1995 befristet. Ein Neuabschluss bzw eine Vertragsverlängerung unterblieb, nachdem das Bundesvergabeamt beseidmäßigt entschieden hatte, dass der Neuabschluss bzw die Verlängerung der Verträge dem EU-Vergaberecht unterliege und somit ein formelles Vergabeverfahren abgewickelt werden müsste. Der Hauptverband erhob gegen diesen Bescheid des Bundesvergabeams Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof.

Dieser wurde stattgegeben, weil die Frage dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hätte vorgelegt werden müssen. Nach Zurückziehung des Nachprüfungsantrages stellte das Bundesvergabeamt das Verfahren ein; damit fiel auch die Grundlage für das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften weg.

Flugrettung

106

(2) Die Krankenversicherungsträger waren nach den für sie verbindlichen Bestimmungen der Mustersatzung des Hauptverbands weiterhin zum Kostenersatz nach den darin festgelegten Tarifen verpflichtet.

In drei Einzelfällen verrechnete ein privater Flugunternehmer im Bundesland Tirol den Transportierten deutlich höhere Kosten (bis zu 4 000 EUR), als in der Mustersatzung tariflich vorgesehen war. Auf Antrag gewährte ihnen die Tiroler Gebietskrankenkasse aus sozialen Erwägungen Zuschüsse aus dem Unterstützungsfonds.

- 17.2 Der RH stellte fest, dass das BMI und der erwähnte Flugrettungsverein ab April 1995 die durchgeführten Lufttransporte mit den Gebietskrankenkassen trotz des Fehlens entsprechender Verträge zu den Tarifen der Mustersatzung abrechneten.

Ein Vertragsabschluss wäre jedenfalls im Interesse der Versicherten gelegen. Der RH empfahl, vertraglich zu vereinbaren, dass die jeweiligen Rettungsleitstellen der Bundesländer nur jene Rettungsunternehmungen beauftragen dürfen, welche die Tarife akzeptiert haben. Falls die Rettungsleitstelle bei besonderer medizinischer Dringlichkeit eine andere Rettungsorganisation beauftragen muss, sollte vertraglich dafür vorgesorgt werden, dass den Transportierten nicht ungerechtfertigt hohe Kosten in Rechnung gestellt werden können.

- 17.3 *Der Hauptverband teilte mit, dass ein Vertragsabschluss insbesondere wegen der ungeklärten Rechtslage gegenwärtig nicht zweckmäßig sei. Da die Anbieter in den Bundesländern unterschiedliche Förderungen und Zuschüsse erhielten, sei die Bereitschaft, die Tarife der Mustersatzung zu akzeptieren, nur zum Teil gegeben. Der Hauptverband könne die äußerst unbefriedigende Situation nicht beeinflussen, sei aber bereit, Maßnahmen im Interesse der Versicherten zu unterstützen.*

Abrechnung von Transportkosten

- 18.1 Die Kärntner Gebietskrankenkasse rechnete die Transporte mit der größten Rettungsorganisation seit 1992 und mit der zweitgrößten seit 1997 mittels Datenträgeraustausches ab. Die Transportfälle anderer Vertragspartner wurden händisch erfasst.

In Niederösterreich fand kein elektronischer Austausch der Abrechnungsdaten statt; alle Daten wurden händisch erfasst. Erst Ende 2001 vereinbarte die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse den Datenträgeraustausch auf Basis des vom Hauptverband konzipierten Datensatzes ab Juli 2002.

Die Tiroler Gebietskrankenkasse rechnete ab dem Jahr 1996 die Transportfälle von drei Ortsstellen (ab 1998 mit einer vierten) der größten Rettungsorganisation mittels Datenträgeraustausches ab. Im Jahr 2000 betrug der Anteil der auf elektronischem Weg abgerechneten Transportfälle rd 37 %. Um weitere Personaleinsparungen zu erreichen, vereinbarte die Tiroler Gebietskrankenkasse mit dieser Rettungsorganisation, bei nicht auf elektronischem Weg erfolgenden Abrechnungen ab 1. April 2002 einen pauschalierten Abschlag von 10 % anzuwenden. Die Transportfälle aller übrigen Vertragspartner wurden händisch erfasst.

Der Personaleinsatz der drei Gebietskrankenkassen zur Abrechnung der Transportkosten stellte sich im Jahr 2000 wie folgt dar:

	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
Transportfälle	85 812	576 280	157 515
Personalkosten (in EUR)	52 252	727 899	161 469
Mitarbeiter	1,4	19,9	4,1
Transportfälle pro Mitarbeiter	61 294	28 959	38 418
Personalkosten pro Transportfall (in EUR)	0,61	1,26	1,03

Die durchschnittlichen Personalkosten für die Abrechnung eines Transportfalls waren in Tirol um rd 69 % und in Niederösterreich um 107 % höher als in Kärnten, was nach Ansicht des RH vor allem auf die geringere Nutzung der Möglichkeiten der IT zurückzuführen war.

- 18.2 Im Hinblick auf die Höhe der möglichen Einsparungen empfahl der RH, die Abrechnung der Transportkosten unter Nutzung aller zeitgemäßen Möglichkeiten der IT und des vom Hauptverband bereits erarbeiteten Datensatzes voranzutreiben. Dadurch wäre eine Steigerung der Produktivität und eine Senkung des Personalaufwandes zu erreichen.

Die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse bezifferte im Zuge der Geburungsüberprüfung die mit dem angestrebten Datenträgeraustausch erreichbare Personalverminderung mit bis zu elf Mitarbeitern (jährliches Einsparungspotenzial: 400 000 EUR).

Die Tiroler Gebietskrankenkasse erwartet sich vom bereits vereinbarten Datenträgeraustausch eine Verringerung des Personaleinsatzes um bis zu zwei Mitarbeiter (jährliches Einsparungspotenzial: 79 000 EUR).

Leistungsstatistik

- 19 Die folgende Übersicht enthält einige wesentliche Kenndaten:

	Kärnten	Niederösterreich	Tirol
Anzahl der abgerechneten Transportfälle pro 100 Versicherten im Jahr 2000	38	70	41
Anteil der Transportkosten für Pensionisten im Jahr 2000	71 %	52 %	64 %
Anstieg der Transportkosten 1996 bis 2000	28 %	22 %	4 %

108Schluss-
bemerkungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Das BMSG sollte

(1) zur Verwaltungsvereinfachung eine einheitliche Formulierung der Bestimmungen des ASVG hinsichtlich der Übernahme von Reise- und Transportkosten anstreben.

Alle drei überprüften Gebietskrankenkassen sollten

(2) für Leerkilometer deutlich niedrigere Tarife aushandeln, um einen Anreiz für eine bessere Abstimmung vorhersehbarer Fahrten zu schaffen sowie langfristig nur mehr eine Kostenübernahme für die eigentliche Transportstrecke anstreben;

(3) sich um die Einführung eines "Mission Billing Systems" bemühen, das unter Einsatz moderner Technik (GPS, Funk) eine voll-elektronische Einsatzsteuerung und eine automatisierte Abrechnung der Krankentransporte ermöglichen würde;

(4) von den Vertragspartnern Unterlagen über deren Einnahmen bzw Ausgaben und die Kostenstruktur einholen, um die Angemessenheit der auszuhandelnden Tarife beurteilen zu können.

Die Kärntner und die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse sollten

(5) nach dem Beispiel der Tiroler Gebietskrankenkasse für den Fall eines vertragslosen Zustands vorsorgen, indem sie für Krankentransporte deutlich unter den bisherigen Tarifen liegende Kostenersätze vorsehen.

Die Niederösterreichische und Tiroler Gebietskrankenkasse sollten

(6) die Abrechnung der Transportkosten mit den Vertragspartnern unter Verwendung des bereits im Hauptverband erarbeiteten Datensatzes automatisieren (jährliches Einsparungspotenzial bei der Tiroler Gebietskrankenkasse 79 000 EUR, bei der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse 400 000 EUR).

Die Niederösterreichische Gebietskrankenkasse sollte

(7) auf die rasche Umsetzung der Maßnahmen, die in der von der Niederösterreichischen Landesregierung beauftragten Analyse des Rettungswesens vorgeschlagen wurden, hinwirken und

(8) in den Tarifverhandlungen darauf hinweisen, dass nach dem Niederösterreichischen Gemeinde-Rettungsdienstgesetz die Kostenersätze der Versicherten nicht höher als die Rettungsdienstbeiträge der Gemeinden sein dürfen.

Bereich des Bundesministeriums für
Verkehr, Innovation und Technologie

Bahnhofskonzepte der
Österreichischen Bundesbahnen;
Schwerpunkt Bahnhofsoffensive

Kurzfassung

Das Programm Bahnhofsoffensive der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) hatte zum Ziel, ab dem Jahr 1997 die frequenzstarken Bahnhofsstandorte zu verbessern und dabei die kommerzielle Nutzung zu erweitern. Zugleich ging die finanzielle Verantwortung für die Planung und den Bau von Bahnhofsprojekten — mit Ausnahme der kommerziell zu nutzenden Flächen — von den ÖBB auf den Bund über.

Bei der Umsetzung des Programms Bahnhofsoffensive kam es zum Zeitdruck bei Planungen und Ausschreibungen sowie zu Verzögerungen. Fehlende Gesamtbetrachtungen zu Programmbeginn verursachten in der Umsetzungsphase bei drei Projekten finanzielle Ausweiterungen über 100 %. Die Darstellungen der Projektkosten wiesen keine einheitliche Gliederung auf. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen enthielten keine Sensitivitätsanalysen.

Beim organisatorischen Ablauf des Programms Bahnhofsoffensive bestanden Kompetenzkonflikte. Auch waren die Zuständigkeiten des Bahnhofsmanagements und des Objekt- und Liegenschaftsmanagements nicht klar abgegrenzt.

Für den Transport mobilitätseingeschränkter Personen bestand kein bundesweites Gesamtkonzept.

Kenndaten der Österreichischen Bundesbahnen

Eigentümer	100 % Republik Österreich			
Rechtsform	Sondergesellschaft des Bundes (Bundesbahngesetz 1992, BGBl Nr 825 idgF)			
	1998	1999	2000	2001
			in Mill EUR	
Umsatzerlöse	1 989,77	2 016,78	2 073,97	2 117,95
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	80,94	78,07	– 235,25	122,14
Produktivpersonalstand (ohne Lehrlinge, ua)*	53 992	52 589	50 692	48 509

* im Jahresdurchschnitt

110

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November bis Dezember 2001 die Gebarung der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) hinsichtlich der Bahnhofskonzepte und der damit zusammenhängenden Investitionen. Zu den Anfang Juni 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen gaben der Vorstand der ÖBB im August 2002 und das BMVIT im Dezember 2002 Stellungnahmen ab. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung.

Ziele und Umfang des Programms Bahnhofsoffensive

- 2 Der Vorstand der ÖBB fasste im Jahr 1997 den Beschluss, 23 frequenzstarke Bahnhöfe mit einer Investitionssumme von 449,76 Mill EUR umzubauen und ihre Attraktivität zu erhöhen. Damit sollte dort eine Steigerung der Reisendenfrequenz um 5 % (das sind rd 6 Mill Reisende jährlich) bis zum Jahr 2010 erreicht werden. Weiters sollte durch Schaffung von Flächen die kommerzielle Nutzung erweitert werden.

Die ÖBB erweiterten bis zum Jahr 2000 mit Zustimmung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie das Programm auf 43 Bahnhöfe. Aufgrund finanzieller Beschränkungen durch das BMVIT reduzierten die ÖBB im März 2001 das Programm auf die 20 frequenzstärksten Bahnhöfe. Im nunmehrigen finanziellen Gesamtumfang von 232,41 Mill EUR waren nur mehr der Umbau von elf und die Planungskosten von neun Bahnhöfen enthalten.

Umsetzung des Programms Bahnhofsoffensive

Verzögerungen

- 3.1 In der Umsetzung des Programms Bahnhofsoffensive kam es zum Zeitdruck bei den Planungen und Ausschreibungen sowie zu Verzögerungen.
- 3.2 Die zeitliche Grobplanung des Programms war zu optimistisch. Der RH empfahl, den Zeitaufwand für die Umsetzung des Programms Bahnhofsoffensive aufgrund von Erfahrungswerten und Berechnungen genau zu bestimmen.
- 3.3 *Der Vorstand der ÖBB begründete die Zeitverzögerungen mit Abstimmungs- und Schnittstellenproblemen zweier Geschäfts- und Zentralbereiche, die das Programm Bahnhofsoffensive bearbeiteten. Er habe deshalb im April 2002 die erforderlichen Funktionen, Kompetenzen und Aktivitäten in einer eigenen Organisationseinheit gebündelt.*

Laut Stellungnahme des BMVIT sei der Zeitbedarf für die Projektierungsphase angesichts einer regional und kommunal vielschichtigen Interessenslage, zB in Form von Gestaltungsbeiräten, kaum abschätzbar. Das BMVIT habe daher die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH angewiesen, entsprechende Aktivitäten, zB durch Einrichtung eines begleitenden Projektbeirates "Bahnhofsoffensive", zu setzen.

**Umsetzung des Programms
Bahnhofsoffensive**

Schwerpunkt Bahnhofsoffensive

111

Behindertengerechter
Zugang

- 4.1 Wiederholte Befragungen der Bahnkunden ergaben, dass ein behindertengerechter Zugang zu den Schaltern und Gleisanlagen als sehr wichtig empfunden wurde. Ein diesbezügliches grundsätzliches Konzept lag bei den ÖBB jedoch nicht vor.
- 4.2 Der RH empfahl den ÖBB, ein bundesweites Gesamtkonzept für den Transport mobilitätseingeschränkter Personen — das sind Gehbehinderte, Rollstuhlfahrer, Personen mit Kinderwagen ua — zu erarbeiten. Das Konzept müsste objektive, nachfrageorientierte Kriterien für die Situierung und Ausstattung behindertengerechter Bahnhöfe enthalten.
- 4.3 *Der Vorstand der ÖBB sicherte die Ausarbeitung bundesweiter Gesamtkonzepte zu.*

Das BMVIT erachtete die rasche Umsetzung solcher Konzepte als Teil der eisenbahnrechtlichen Genehmigung für vordringlich. Ein in Zusammenarbeit zwischen den ÖBB und dem BMVIT erarbeitetes Strategiekonzept Bahnsteig sei kurz vor der Fertigstellung.

Bundesmittel für das Programm Bahnhofsoffensive

Zuordnung der
Liegenschaften

- 5.1 Die ÖBB ordneten ihre als Liegenschaftsbesitz in der Eröffnungsbilanz zum 1. Jänner 1994 befindlichen Bahnhöfe dem ihrer finanziellen Verantwortung unterliegenden Unternehmungsbereich Absatz zu. Dieser Bereich erhielt auch die Erträge aus der Bewirtschaftung von Liegenschaften. Im Jahr 1997 buchten die ÖBB mit Zustimmung des BMVIT die Anlagenrestwerte aller Aufnahmegebäude (Personenverkehr) der Bahnhöfe mit 121,84 Mill EUR in den der finanziellen Verantwortung des Bundes (§ 2 des Bundesbahngesetzes 1992) unterliegenden Unternehmungsbereich Infrastruktur um.

Letztlich übertrugen die Verkehrsminister den ÖBB die Planung und den Bau von Bahnhofsprojekten (Infrastruktur und kommerziell zu nutzende Flächen) jeweils mit Verordnung. Die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH finanzierte diese Bahnhofsprojekte. Der Unternehmungsbereich Absatz der ÖBB hatte jedoch die Finanzmittel, die dabei auf die kommerziell zu nutzenden Flächen entfielen, dieser Gesellschaft zurückzuzahlen.

- 5.2 Der RH bemängelte, dass das BMVIT nicht weiterhin den eindeutigen Vorgaben der Eröffnungsbilanz folgte. Damit wären die Bahnhöfe als Anlagen des Absatzbereiches in der finanziellen Verantwortung der ÖBB verblieben.
- 5.3 *Laut Mitteilung des BMVIT sei eine Einflussnahme des Verkehrsressorts nur im Infrastrukturbereich gewährleistet. Dadurch seien ungerechtfertigte Belastungen von vornherein vermeidbar gewesen. Zu diesem Zweck habe das BMVIT die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH beauftragt, mit den ÖBB unter bestimmten Auflagen im Rahmen des Programms Bahnhofsoffensive Übereinkommen über die Finanzierung von Absatzbereichen abzuschließen. Weiters habe die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH inzwischen über Auftrag des BMVIT einen Leitfaden für die Aufteilung der Investitionskosten in die Bereiche Absatz und Infrastruktur bei Bahnhofsgebäuden erarbeitet.*

**Bundesmittel für das Programm
Bahnhofsoffensive**

112

Zugangssituation zu den Gleisen

- 6.1 Zum Zeitpunkt der Geburungsüberprüfung waren die Arbeiten am Bahnhof Feldkirch abgeschlossen. Die Bahnhöfe Graz, Innsbruck und Linz waren in Bau.
- 6.2 Der RH hielt fest, dass die Zugangssituation zu den Gleisen bisher nicht ausreichend verbessert wurde. Dies war aber die wesentliche Begründung für die überwiegende Finanzierung des Programms Bahnhofsoffensive aus den Infrastrukturmitteln des Bundes.
- 6.3 *Der Vorstand der ÖBB teilte mit, dass bei Standorten mit großen Gleisprojekten die Zugangssituation zu den Gleisen und die Aufstiegs hilfen zu den Bahnsteigen im Rahmen separater Gleisprojekte abgewickelt werden.*

Das BMVIT räumte ein, dass sich erfahrungsgemäß die Zugangssituation zu den Gleisen während der Durchführung der Baumaßnahmen eher verschlechtere.

Kalkulationen von Kosten und Erträgen

Kostenerfassung

- 7.1 Die Kostenschätzungen für Bahnhofsprojekte, die den Genehmigungen durch den Vorstand der ÖBB zugrunde lagen, enthielten nicht alle Projektentwicklungskosten und waren überdies unterschiedlich strukturiert. Dadurch waren Auswertungen zur Kostenverfolgung teilweise nicht bahnhofsbezogen möglich.
- 7.2 Der RH bemängelte, dass die Projektentwicklungskosten nicht eindeutig erfasst wurden und keine einheitliche Kostengliederung aufwiesen. Er regte an, bei Darstellungen und Auswertungen die ÖNORM B 1801–01 (Kosten im Hoch- und Tiefbau, Kostengliederung) einzuhalten.
- 7.3 *Der Vorstand der ÖBB versicherte, dass durch die neue Organisation ab sofort die vollständige Erfassung sämtlicher Kosten projektbezogen gesichert sei. Die bisher angefallenen — und unterschiedlich gegliederten — Kosten würden in ein neues Berichtsformat eingearbeitet werden, das der ÖNORM B 1801–01 entspräche.*

Laut Stellungnahme des BMVIT habe es die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH angewiesen, entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Projektgesamt-
betrachtung

- 8.1 Im Mai 1997 beschloss der Vorstand der ÖBB, die Bahnhöfe Linz, Graz und Wels mit einem Gesamtbetrag von 43,82 Mill EUR umzubauen. Durch oft malige Änderungen der Zielvorstellungen der Geschäftsbereiche der ÖBB wurden diese drei Projekte bis März 2001 auf insgesamt 90,19 Mill EUR (+ 106 %) ausgeweitet.
- 8.2 Der RH bemängelte, dass zum Zeitpunkt des Beschlusses über das Programm Bahnhofsoffensive im Mai 1997 keine Projektgesamt betrachtungen vorgelegen waren. Er empfahl, bereits zum Zeitpunkt des Projektbeschlusses den Gesamtumfang der Vorhaben zu berücksichtigen, um spätere Projektausweitungen zu vermeiden.
- 8.3 *Laut Mitteilung des BMVIT erfolge die Entwicklung der einzelnen Vorhaben in der Projektierungsphase ohne Einwirkung des BMVIT, das daher auch keine Kenntnis über den jeweiligen Projektstand besitze.*

Investitions-
rechnungen

- 9.1 Die Investitionsrechnungen der ÖBB für die Absatzmittel des Programms Bahnhofsoffensive ergaben teilweise Renditen unter den internen Kalkulationsrichtlinien der Unternehmung. Darüber hinaus wurden in den Projektanträgen der ÖBB keine Ertragsrisiken dargestellt. Die Projekte wurden trotz niedriger Renditen im Absatzbereich in den ÖBB-Gremien genehmigt.
- 9.2 Der RH kritisierte den mangelhaften Nachweis der Wirtschaftlichkeit für den Kostenanteil des Absatzes sowie die Darstellung zu hoher Ertragserwartungen. Er riet den ÖBB bei Projekten mit niedriger Rendite zu kaufmännischer Vorsicht.
- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT hätten die ÖBB mittlerweile begonnen, die einzelnen Projekte des Programms Bahnhofsoffensive zu restrukturieren, weil sich bestimmte Einzelprojekte (zB Graz) als zu groß erwiesen hätten.*

Vermarktung

Mieterlöse

- 10.1 Der Vorstand der ÖBB legte in seinen Investitionsbeschlüssen für die Bahnhöfe Graz und Innsbruck fest, dass vor Beginn der Baumaßnahmen 60 % der erwarteten Mieterlöse vertraglich gesichert sein müssen. Bei Baubeginn lagen die Vertragssummen bei beiden Bahnhöfen jedoch wesentlich unter dieser Zielsetzung.
- 10.2 Der RH beanstandete, dass die ÖBB ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko auf sich nahmen. Er regte an, bei den noch zu realisierenden Bahnhofsum- und –neubauten die Vorgaben des Vorstandes einzuhalten.
- 10.3 *Der Vorstand der ÖBB sagte zu, die zukünftigen Projekte im Rahmen einer neuen Organisation wesentlich fundierter vorzubereiten.*

Sensitivitätsanalysen

- 11.1 Gemäß den Bestimmungen des Handbuchs der ÖBB für Wirtschaftlichkeitsberechnungen müssen für geplante Investitionsvorhaben Sensitivitätsanalysen* durchgeführt werden. Dabei ist jeweils innerhalb eines Rahmens eine Berechnung für eine günstige und ungünstige Annahme vorzunehmen. Der Geschäftsbereich Immobilien setzte in seinen Berechnungen jedoch die von ihm erstellten Basisdaten als fixe Größe ein.

* zur Untersuchung einer Rangfolge von Alternativen

- 11.2 Der RH kritisierte, dass in die Wirtschaftlichkeitsberechnungen nur die optimistischen Parameter einflossen. Er empfahl, bei Großinvestitionen die vorgesehenen Sensitivitätsanalysen durchzuführen, um die Entscheidungsgrundlagen für den Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB sowie das BMVIT zu verbessern.
- 11.3 *Der Vorstand der ÖBB sicherte in seiner Stellungnahme zu, die Problematik von Sensitivitätsanalysen künftig bei Schulungen und Seminaren verstärkt vermitteln zu wollen.*

114

Organisation

- Kompetenzkonflikte 12.1 Obwohl der organisatorische Ablauf des Programms Bahnhofsoffensive seit 1997 wiederholt geändert worden war, bestanden im August 2001 noch immer unterschiedliche Sichtweisen einzelner Geschäftsbereiche der ÖBB über die Aufbau- und Ablauforganisation. Dies verursachte Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit und Verzögerungen bei der Abwicklung.
- 12.2 Der RH bemängelte, dass nach mehrjähriger Programmlaufzeit noch immer Kompetenzkonflikte bestanden; er empfahl, eine geeignete Organisationsform festzulegen.
- 12.3 *Der Vorstand der ÖBB teilte mit, dass mit Vorstandsbeschluss vom April 2002 — wie bereits erwähnt — die Funktionen, Kompetenzen und Aktivitäten des Programms Bahnhofsoffensive in einer eigenen Organisationseinheit gebündelt werden seien.*
- Bahnhofsmanagement 13.1 Die auf verschiedene Geschäftsbereiche verteilten Bahnhofsdiene sten sollten 1999 im neu eingerichteten Bahnhofsmanagement konzentriert und rationalisiert werden. Dabei entstand eine Parallelorganisation zu dem bereits bestehenden Objekt- und Liegenschaftsmanagement.
- 13.2 Wie der RH kritisch vermerkte, führten in der Folge zwei verschiedene Organisationseinheiten teilweise gleiche Aufgaben am gleichen Ort durch. Er empfahl, eine zweckmäßige Organisationsform einzuführen, die Parallelarbeiten vermeidet.
- 13.3 *Der Vorstand der ÖBB teilte mit, dass im Zug einer Neustrukturierung des Geschäftsbereichs Immobilien das Bahnhofsmanagement mit dem Objekt- und Liegenschaftsmanagement zusammengelegt werden soll.*
- Schluss- 14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
bemerkungen
- Die ÖBB sollten
- (1) den Zeitaufwand und Gesamtumfang für die Vorhaben der Bahnhofsoffensive bereits zum Zeitpunkt des Projektbeschlusses genau bestimmen;
 - (2) ein bundesweites Gesamtkonzept für den Transport mobilitäts-eingeschränkter Personen erarbeiten;
 - (3) bei Projektdarstellungen und Auswertungen die Bestimmungen der ÖNORM B 1801-01 einhalten;
 - (4) bei Wirtschaftlichkeitsrechnungen für Großinvestitionen Sensitivitätsanalysen durchführen sowie
 - (5) für das Programm Bahnhofsoffensive und die Bahnhofsdiene sten geeignete Organisationsformen schaffen.

Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG: Selzthalttunnel-Oströhre

Kurzfassung

Nach der im Jahr 1979 erfolgten Verkehrsfreigabe der Selzthalttunnel-Weströhre wurde Ende 1996 die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen AG (ÖSAG) unter anderem mit der Planung und Errichtung der Selzthalttunnel-Oströhre beauftragt. Im November 2000 wurde die Oströhre dem Verkehr übergeben. Die Abrechnungssumme des Bauvorhabens betrug 15,95 Mill EUR.

Die Anwendung eines neuen Bauvertragsmodells beeinträchtigte wegen seiner Komplexität die Transparenz der Kostenentwicklung und trug dazu bei, dass während der Bauabwicklung entstandene Mehrkosten von den Entscheidungsträgern unentdeckt blieben bzw unkritisch gesehen wurden.

Ein überhöht ausgeschriebenes Leistungsvolumen (17,70 Mill EUR; Abrechnungssumme 15,95 Mill EUR) vermittelte eine für die ÖSAG scheinbar günstige Kostenentwicklung und führte wegen der Reduktion des Leistungsumfangs zu einer Abgeltung von rd 40 000 EUR an den Auftragnehmer.

Bei der Angebotsprüfung blieb die Nichteinhaltung von Ausschreibungsbestimmungen unentdeckt. Dadurch konnte die ÖSAG die Möglichkeit zum Widerruf der Ausschreibung nicht nützen und beauftragte das Bauvorhaben auf einem überhöhten Preisniveau.

Die besondere Preisstruktur des Auftragnehmers fand bei der Festlegung der Abschlagslängen keine ausreichende Berücksichtigung. Dadurch unterblieben mögliche Einsparungen von 0,36 Mill EUR.

Durch eine unzureichende Anpassung der Vorgaben an die tatsächlichen Gebirgsverformungen blieb ein Einsparungspotenzial von 0,07 Mill EUR ungenutzt.

Auswertungen durch Einsatz des photogrammetrischen Messsystems zeigten Minderstärken der Spritzbetonschale auf, die Überzahlungen von zumindest 0,12 Mill EUR verursachten.

Die Kommunikation zwischen der örtlichen Bauaufsicht und der begleitenden Kontrolle einerseits sowie der Projektleitung andererseits war nicht ausreichend, um den Mängeln rechtzeitig gegensteuern zu können.

Nach Kenntnisnahme der Feststellungen des RH setzte die ÖSAG umgehend Maßnahmen zur Verminderung der vom RH aufgezeigten Mehrkosten. Die Bemühungen der ÖSAG führten im Dezember 2002 zum Eingang einer Abgeltungszahlung in Höhe von 0,29 Mill EUR.

116

Kenndaten des Bauvorhabens Selzthaltunnel–Oströhre*

Rechtsgrundlagen	Verordnung BGBl Nr 673/1996 des damaligen Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten Privatwirtschaftliche Vereinbarungen zwischen der ÖSAG und den Auftragnehmern
Gegenstand	Autobahn A 9 Pyhrnautobahn, Richtungsfahrbahn Linz, Abschnitt Rottenmann – Knoten Selzthal
Umfang der Baumaßnahmen	Freilandstrecke, bergmännischer Tunnel, Hangsicherung, Galerie; Sanierung der Weströhre
Bauloslänge	insgesamt rd 1,3 km, davon rd 0,7 km bergmännischer Tunnelvortrieb
Vergabezeitpunkt	April 1998
Vergabesumme	insgesamt 17,70 Mill EUR
Abrechnungssumme	insgesamt 15,95 Mill EUR (einschließlich Preisgleitung, zuzüglich Zusatzaufträge)
Bauzeit	insgesamt rd 2,5 Jahre

* Betragsangaben im gegenständlichen Berichtsbeitrag sind kaufmännisch gerundet und verstehen sich ohne Umsatzsteuer.

Chronologie

1979	Verkehrsfreigabe der Selzthaltunnel–Weströhre
Dezember 1996	Übertragung des Vollausbaues der A 9 Pyhrnautobahn im Abschnitt Anschlussstelle Selzthal zur Planung und Errichtung an die ÖSAG mit Verordnung BGBl Nr 673/1996 des damaligen Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten
	Beauftragung der örtlichen Bauaufsicht (Knoten Selzthal und Selzthaltunnel)
Mai 1997	Beauftragung der begleitenden Kontrolle
	Beauftragung der Projektierung und Bauplanung zur Selzthaltunnel–Oströhre
Juli 1997	Beauftragung der Oberleitung (Planungsphase)
	Erstellung der Ausschreibungen
	Übertragung der A 9 Pyhrnautobahn mit Fruchtgenussvertrag an die Autobahnen- und Schnellstraßen–Finanzierungs AG (ASFINAG) aufgrund Art I Infrastrukturfinanzierungsgesetz, BGBl I Nr 113/1997
November 1997	Veröffentlichung der Ausschreibung der Tunnelbauarbeiten
Dezember 1997	Angebotseröffnung zur Ausschreibung der Tunnelbauarbeiten
Februar 1998	Stellungnahme der begleitenden Kontrolle zum Vergabebericht der örtlichen Bauaufsicht
April 1998	Gegenschlussbrief für die Tunnelbauarbeiten zum Preis von insgesamt 17,70 Mill EUR
Jänner 2000	Erste Teilschlussrechnung zum Tunnelbau
November 2000	Verkehrsfreigabe der Selzthaltunnel–Oströhre
Dezember 2000	Schlussrechnungslegung

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von Mai bis September 2001 die Gebarung der Österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßen-Aktiengesellschaft (ÖSAG) im Zusammenhang mit den Bauarbeiten für die zweite Röhre des Selzthalttunnels (Oströhre).

Zu den im Jänner 2002 der ÖSAG, der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) und dem BMVIT zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm die ÖSAG im März 2002 Stellung; gleichzeitig übermittelte sie eine Stellungnahme der als örtliche Bauaufsicht beauftragten Ziviltechniker-Unternehmung, ohne sich jedoch mit ihr vollinhaltlich zu identifizieren. Das BMVIT nahm im Juli 2002 zu den Prüfungsmitteilungen des RH Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2002.

Im Oktober 2002 übermittelte der RH seine Prüfungsmitteilungen auch den Minderheitseigentümern der ÖSAG, den Ländern Steiermark, Kärnten, Oberösterreich und Wien. Mit Ausnahme des Landes Steiermark nahmen diese zwischen Oktober 2002 und Jänner 2003 Stellung. Eine Stellungnahme des Landes Steiermark unterblieb.

Die ÖSAG wurde am 6. Juli 2002 in die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft mbH umgewandelt.

Allgemeine Baubeschreibung

- Die A 9 Pyhrnautobahn führt zwischen Rottenmann und dem Knoten Selzthal durch den Selzthaltunnel, von dem zunächst die — 1979 dem Verkehr übergebene — Weströhre ausgebaut wurde. Im Zuge des Vollausbaus der Anschlussstelle Selzthal der A 9 Pyhrnautobahn an die B 320 Ennstal Straße wurde im Jahr 1998 mit der Errichtung der Oströhre des Selzthaltunnels begonnen.

Die ÖSAG vergab die Tunnelbauarbeiten im April 1998 an eine Arbeitsgemeinschaft. Bei einer Auftragssumme von 17,70 Mill EUR betrug die geprüfte Schlussrechnungssumme 15,95 Mill EUR.

Projektorganisation

- Im Dezember 1996 übertrug der damalige Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, Mag Dr Johann Farnleitner, den Vollausbau der A 9 Pyhrnautobahn im Abschnitt Anschlussstelle Selzthal zur Planung und Errichtung an die ÖSAG.

Die Projektleitung und -steuerung nahm die Abteilung Planung und Neubau der ÖSAG wahr. Die Ausschreibungsplanung, örtliche Bauaufsicht und begleitende Kontrolle übertrug die ÖSAG an verschiedene Ziviltechniker. Neben ihren Standardaufgaben (zB Qualitäts-, Mengen- und Abrechnungskontrolle, Terminüberwachung, Wahrung der Auftraggeberinteressen) hatte die mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragte Ziviltechniker-Unternehmung auch bei der Abstimmung der Leistungsverzeichnisse und sonstigen Ausschreibungsunterlagen mitzuwirken sowie die Angebote zu prüfen.

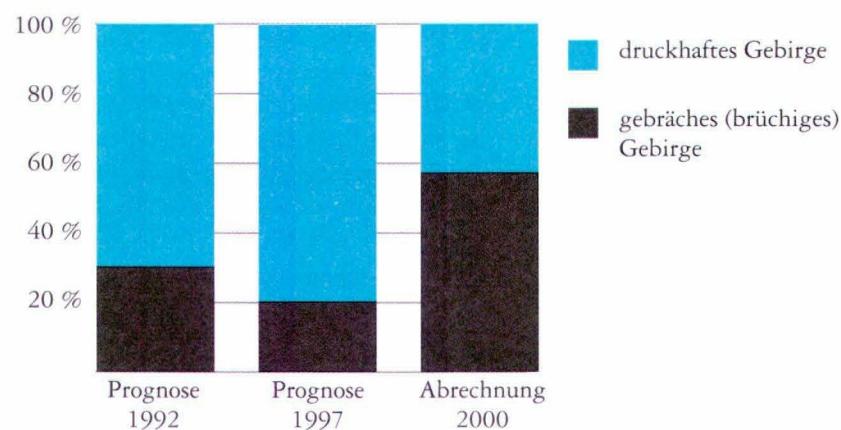
118

Planungs-
grundlagen

- 4.1 Trotz umfangreicher Bemühungen war es der ÖSAG nicht möglich, vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung als seinerzeitigem Bauherrn eine umfassende Baudokumentation der im Jahr 1979 dem Verkehr übergebenen Weströhre zu erhalten.

Für den Bau der Oströhre wurde 1992 ein baugeologischer Bericht verfasst und nach weiteren Untersuchungen das Projekt 1997 neuerlich geotechnisch beurteilt.

Vergleich der baugeologischen Prognosen mit der Abrechnung



- 4.2 Der RH stellte fest, dass das Fehlen einer ausreichenden Dokumentation über den Bau der Weströhre die Planung und Ausschreibung der Oströhre und dadurch die Prognosesicherheit erheblich beeinträchtigte. Wegen der bereits wiederholt vorgefundenen Situation einer unzureichenden Baudokumentation bestehender Tunnelröhren empfahl der RH, diesem Aspekt künftig besondere Beachtung zu schenken.

Ausschreibung

- 5 Die ÖSAG stimmte bei der Ausschreibung des Bauvorhabens zwei neuen Verfahren zu ihrer Erprobung an einem Pilotprojekt zu:
- dem Bauvertragsmodell LAST (Lohnstundenvergleich für Ausbruch und Stützung), das der Vergütung der zeitgebundenen Kosten während der Ausbruchsarbeiten diente, und
 - dem digitalen fotogrammetrischen Messsystem zur flächenhaften Dokumentation und Kontrolle des Tunnelausbruchs bzw. –ausbaues.

Lohnstundenvergleich
für Ausbruch und
Stützung (LAST)

- 6.1 Im Gegensatz zur ÖNORM B 2203 baute der Bauvertrag bei der Zuordnung der Ausbruchsarbeiten in Vortriebsklassen (Einteilung der Ausbruchsarbeiten nach den erforderlichen bautechnischen Maßnahmen) nicht auf der Stützmittelzahl (Kennzahl für die Berücksichtigung der eingesetzten Stützmaßnahmen) auf. Die Zuordnung in Vortriebsklassen erfolgte unabhängig von den Stützmaßnahmen nur über Abschlagslängen (mittlere Arbeitstiefen des in einem Arbeitstakt geschaffenen Hohlraumes).

Die Bieter hatten für jede Vortriebsklasse und die in der Ausschreibung dafür vorgesehenen Mengen für Ausbruch und Stützmaßnahmen vertraglich garantierte Leistungen anzubieten, die als Abrechnungsgrundlage für die zeitgebundenen Kosten dienten.

Das Bauvertragsmodell LAST berücksichtigte aufgetretene Differenzen bei den Ausbruchs- und Stützmittelmengen je Vortriebsklasse zwischen Ausschreibung (Soll) und Bauausführung (Ist) über die Änderung der errechneten Summe an Lohnstunden. Die Relation zwischen Soll und Ist führte zu einer Anpassung der vertraglichen Vortriebsleistung und damit zu einer geänderten Vergütung der zeitgebundenen Kosten.

- 6.2 Der RH beurteilte die Anwendung eines neuen Bauvertragsmodells kritisch und wies auf dessen fehlende bzw im Zuge der Überprüfung festgestellte nachteilige Anwendungserfahrungen (zB keine ausreichende Transparenz von Kostenentwicklungen) hin. Er bemängelte überdies einige Detailansätze des Bauvertragsmodells.

Er empfahl, künftig neue Vertragsmodelle nur nach eingehender Prüfung und begleitender Beobachtung ihrer Auswirkungen auf Abwicklung und Abrechnung anzuwenden.

- 6.3 *Die ÖSAG teilte die Auffassung des RH und kündigte an, nunmehr vom Einsatz des Modells so lange Abstand nehmen zu wollen, bis alle Probleme gelöst wären. Sie habe weiters das Risiko des Pilotprojekts zu minimieren versucht, indem sie die mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragte Ziviltechniker–Unternehmung als Entwicklerin des Modells in die Planung und Ausschreibung eingebunden und auf deren erhöhte Haftung hingewiesen habe.*

Fotogramm-metrisches Messsystem

- 7.1 Zusätzlich zu den üblichen Verformungsmessungen war im Leistungsverzeichnis für die Tunneldokumentation und Abnahme des Spritzbetons der Einsatz eines digitalen fotogrammetrischen Mess- und Auswertesystems vorgesehen. Mit der Lieferung der Komponenten und der Auswertung der Messdaten wurde die systementwickelnde Unternehmung beauftragt. Die Messaufnahmen im Tunnel übertrug die ÖSAG dem Auftragnehmer für die Bauarbeiten.
- 7.2 Der RH hielt die Auslagerung der Messaufnahmen an den Auftragnehmer wegen der möglichen Interessenkonflikte für nicht zweckmäßig. Er empfahl, künftig Messarbeiten sowie die Auswertung der Messdaten in der Verantwortungssphäre des Auftraggebers zu belassen und deren Ergebnisse aktiv als Instrument der Bauüberwachung zu nutzen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme der ÖSAG habe sie diese Empfehlung bereits umgesetzt.*

Ausschreibung

120

Leistungsumfang der Ausschreibung

- 8.1 Das Leistungsverzeichnis des Bauvorhabens enthielt mehrfach Leistungspositionen, die in der Folge in einem deutlich geringeren als dem ausgeschriebenen Umfang zur Ausführung gelangten. Mengenreserven waren bei den Verfuhrleistungen, im Zusammenhang mit den zeitgebundenen Kosten (Bauzeitmodell) sowie bei Ausbruchsmengen und Stützmaßnahmen festzustellen.
- 8.2 Der RH beanstandete das überhöht ausgeschriebene Leistungsvolumen wegen der Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung. Für unvorhersehbare Leistungen wäre zwar im Rahmen der Kostenschätzung Vorsorge zu treffen gewesen; solche Leistungen hätten jedoch nicht in den Ausschreibungsumfang aufgenommen werden sollen. Überdies wies der RH auf den — verglichen mit der Ausschreibungssumme (17,70 Mill EUR) — durch die Mengenreserven für die ÖSAG vermittelten Eindruck einer scheinbar günstigen Kostenentwicklung (Abrechnungssumme 15,95 Mill EUR) hin.

Weiters stellte der RH fest, dass das überhöht ausgeschriebene Leistungsvolumen eine wesentliche Ursache für eine vom Auftragnehmer in der Folge erhobene Nachtragsforderung im Zusammenhang mit Leistungsminderungen gegenüber dem Auftragsvolumen darstellte.

Der RH empfahl, auszuschreibende Mengen künftig genauer zu berechnen bzw anzusetzen.

Vergabeverfahren

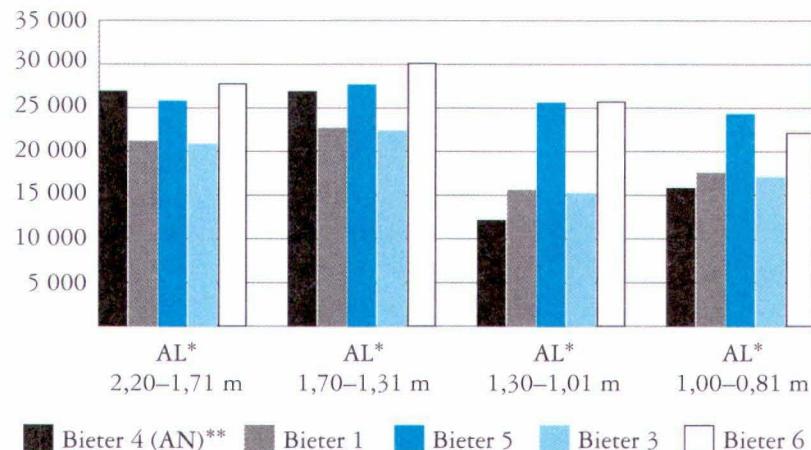
Prüfung der Angebote

- 9.1 Die Angebote wurden von der örtlichen Bauaufsicht geprüft. Ein Bieter wurde wegen unbehebbarer Mängel seines Angebotes ausgeschieden, die Mängel in den Angeboten der übrigen fünf Bieter als behebbar bewertet.
- 9.2 Im Hinblick auf die zahlreichen als behebbar gewerteten Angebotsmängel regte der RH an, in die Vertragsbedingungen eindeutige Regelungen für die Behebung von Widersprüchen in den Angeboten aufzunehmen.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der ÖSAG habe sie mittlerweile bereits entsprechende Modifizierungen der Vertragstexte vorgenommen.*

Vertiefte Angebotsprüfung

- 10.1 Die ÖNORM A 2050 gibt vor, Angebote auch daraufhin zu prüfen, ob die Einheitspreise für höherwertige Leistungen höher angeboten wurden als für geringerwertige Leistungen. Angebote, die eine nicht plausible Zusammensetzung des Gesamtpreises aufweisen, sind auszuscheiden. Bei Fehlen eines auftragsfähigen Angebotes ist die Ausschreibung zu widerufen.

Die Einheitspreise für den Ausbruch wurden von den verbliebenen fünf Bieter wie folgt angesetzt:

EUR/m³

* Abschlagslängenbereiche der Vortriebsklassen; kürzere Abschlagslängen bedeuten ein schwieriger zu bewältigendes Gebirgsverhalten

** Auftragnehmer

Obwohl die Vorgaben zur Höherwertigkeit der ÖNORM A 2050 unter anderem ein Ansteigen der Einheitspreise für Vortriebsklassen mit kürzeren Abschlagslängen erfordert hätten, erfüllten die Angebote der verbliebenen fünf Bieter diese Bedingung nicht. Die vorstehende Grafik zeigt auch die besondere Preisstruktur, insbesondere des späteren Auftragnehmers (Bieter 4), im Bereich der Abschlagslänge von 1,30 m.

Weder im Prüfbericht der örtlichen Bauaufsicht noch in der darauf beruhenden Stellungnahme der begleitenden Kontrolle waren Hinweise auf die Höherwertigkeitsproblematik enthalten. Die ÖSAG hatte daher keine Kenntnis, dass unter anderem der spätere Auftragnehmer auch bei vergleichbaren Stützmaßnahmen für die schwierigere Vortriebsklasse mit Abschlagslängen bis 1,30 m deutlich günstigere Gesamtkosten (zeitgebundene Kosten, Stützmaßnahmen, Ausbruchskosten) anbot als für die leichtere Vortriebsklasse mit Abschlagslängen oberhalb dieser Grenze.

- 10.2 Die Nichteinhaltung der Höherwertigkeitsbestimmungen führte zu einer nicht plausiblen Zusammensetzung des Gesamtpreises und wäre daher als unbehebbarer Mangel zu werten gewesen. Dies hätte die Ausscheidung der verbliebenen fünf Bieter erfordert. Somit wäre kein zuschlagsfähiges Angebot mehr vorgelegen und die Ausschreibung demnach zu widerrufen gewesen.
- 10.3 *Die örtliche Bauaufsicht bestätigte zwar, dass vom späteren Auftragnehmer in der Vortriebsklasse mit Abschlagslängen bis zu 1,30 m ein besonders niedriger Preis angeboten worden war, beurteilte diesen aber als erklärbar und sah keinen groben Verstoß gegen die Regeln der Preisbildung.*

Vergabeverfahren

122

Die ÖSAG schloss sich der Ansicht des RH an und verwies darauf, dass sie die örtliche Bauaufsicht bereits in die Planung eingebunden und auf die erhöhte Sorgfalt bei der Abwicklung dieses Pilotprojekts hingewiesen habe. Im Wissen um die vom RH aufgezeigten Probleme hätte sie sicherlich andere Entscheidungen getroffen, als ihr dies beim gegebenen Informationsstand möglich war.

- 10.4 Der RH betonte, dass die Art der Preisbildung des späteren Auftragnehmers im Widerspruch zu den ÖNORMEN A 2050 und B 2061 gestanden und auch in sich nicht schlüssig gewesen war. Auch wurde verabsäumt, den vom RH aufgezeigten Mängeln in den Angeboten und damit möglichen Spekulationen durch Vertragsregelungen zu begegnen.

Vergabevorschlag und Zuschlagserteilung 11.1 Aufgrund des Vergabevorschlags der örtlichen Bauaufsicht erhielt das Angebot des Bieters 4 (in Verbindung mit zwei angebotenen Alternativen) zu einem Gesamtpreis von 17,70 Mill EUR den Zuschlag. Die begleitende Kontrolle schloss sich dem Vergabevorschlag an.

In ihrem Prüfbericht erklärte die örtliche Bauaufsicht die gegenüber der Kostenschätzung um 20 % höheren Preise mit den schwierigen geologischen Bedingungen und dem gesättigten Markt. Durch die somit geänderte Situation wäre das Angebot als angemessen und nicht überhöht bewertet worden. Die ÖSAG beauftragte den Bieter 4 im April 1998 mit der Ausführung der Arbeiten.

- 11.2 Nach Auffassung des RH reichten die angeführten Aspekte nicht aus, um die Angemessenheit der Angebotspreise zu begründen. Auch vermochte er keine Notwendigkeit zu erkennen, zu einem überhöhten Preisniveau zu vergeben.

- 11.3 *Die ÖSAG teilte die Überlegungen des RH zur dargestellten Vergabeproblematik, wies aber auf einen gerade bei Lückenschlussprojekten bestehenden "regionalen und überregionalen politischen und faktischen Handlungsbedarf" hin.*

- 11.4 Der RH entgegnete, dass die Errichtung von Bauwerken ohne dringenden Ausführungsbedarf und mit überhöhtem Preisniveau nicht der von den Entscheidungsträgern wahrzunehmenden Interessenslage (sparsamer Mitteleinsatz) entsprechen kann.

Bauabwicklung und Abrechnung

Ausbruchsarbeiten 12.1 Nach dem beim Selzthalttunnel angewandten Bauvertragsmodell LAST bestimmte die einvernehmlich durch die örtliche Bauaufsicht und den Auftragnehmer festgelegte Abschlagslänge die Vortriebsklasse und damit die Kosten eines Tunnelabschnittes.

Da der Auftragnehmer für die schwierigere Vortriebsklasse mit Abschlagslängen bis 1,30 m deutlich günstigere Kosten angeboten hatte als für die leichtere Vortriebsklasse mit Abschlagslängen oberhalb dieser Grenze, kam der Festlegung der Abschlagslänge beim Selzthalttunnel besondere Bedeutung zu.

Die Entwicklung im Grenzbereich bei 1,30 m zeigte, dass sich die Abrechnungsmengen der (teureren) Vortriebsklasse gegenüber den prognostizierten Mengen vervielfachten und auf mehr als der halben Tunnellänge zum Einsatz kamen. Demgegenüber nahmen die Mengen der (preiswerten) Vortriebsklasse auf einen Bruchteil der Ausschreibung ab. Die Abschlagslängen lagen dabei über weite Strecken nur geringfügig oberhalb der Abrechnungsgrenze zur preiswerteren Vortriebsklasse; zum Teil war auch ein ungewöhnlich hoher Aufwand an Stützmaßnahmen festzustellen.

- 12.2 Der RH wies darauf hin, dass die besondere Preisstruktur des Auftragnehmers eine effiziente Vertretung der Interessen der ÖSAG bei der Festlegung der Abschlagslängen erfordert hätte. Geringfügig oberhalb der Abrechnungsgrenze von 1,30 m liegende Abschlagslängen, insbesondere wenn diese nur durch zusätzliche Stützmaßnahmen ermöglicht wurden, wären demnach zu vermeiden gewesen.

Die Anwendung der teureren Vortriebsklasse verursachte Mehrkosten. Insgesamt belief sich nach Einschätzung des RH das im Zusammenhang mit der Festlegung der Vortriebsklasse nicht genutzte Einsparungspotenzial auf mindestens 0,36 Mill EUR. Die über weite Strecken zweckmäßige Verkürzung der Abschlagslängen hätte gleichzeitig zu einer Erhöhung der Sicherheit geführt.

- 12.3 *Die ÖSAG schloss sich in ihrer Stellungnahme der Einschätzung des RH an und betonte die Inanspruchnahme von Haftungen gegenüber der örtlichen Bauaufsicht und der begleitenden Kontrolle.*

Demgegenüber sah die örtliche Bauaufsicht kein Einsparungspotenzial, weil ihrer Ansicht nach bei der Zuordnung in Vortriebsklassen vor allem nach dem Gebirgsverhalten, der Art der Stützmaßnahmen und der Ausbruchsmethode vorzugehen sei. Die begleitende Kontrolle vertrat die Auffassung, die aufgetretenen Verformungen würden die Richtigkeit der gewählten Abschlagslänge bestätigen.

- 12.4 Der RH nahm die von der ÖSAG aufgrund seiner Feststellungen umgehend gesetzten Maßnahmen zur Abwendung von Nachteilen zur Kenntnis und würdigte die Bemühungen der ÖSAG, welche im Dezember 2002 im Vergleichsweg zum Eingang einer Abgeltungszahlung in Höhe von 0,29 Mill EUR führten.

Im Übrigen stand auch für den RH außer Frage, dass sich die Festlegung von Abschlagslänge und Stützmaßnahmen notwendigerweise nach dem Gebirgsverhalten richtet. Er wies aber darauf hin, dass der Bauvertrag die abrechnungsrelevante Zuordnung über die Abschlagslänge vorsah. Überdies stimmte nicht in allen Fällen die tatsächliche mit der abgerechneten Abschlagslänge überein.

Der Argumentation der begleitenden Kontrolle vermochte sich der RH wegen der technischen und bauvertraglichen Zusammenhänge nicht anzuschließen.

Bauabwicklung und Abrechnung

124

Anwendungserfahrungen des Bauvertragsmodells LAST

- 13.1 Eine Gesamtbetrachtung der tatsächlichen Ausbruchskosten für einen bestimmten Tunnelabschnitt erforderte neben der Heranziehung der planmäßigen Kosten für Ausbruch und Stützmaßnahmen auch die Berücksichtigung der zeitgebundenen Kosten. Wegen der Anwendung des Modells LAST enthielten die zeitgebundenen Kosten auch Einflüsse aus Mengenänderungen für Ausbruch bzw Stützmaßnahmen.

Die Anwendung der leistungsmäßig niedrigeren, aber preislich teureren Vortriebsklasse mit Abschlagslängen knapp größer als 1,30 m führte in Verbindung mit den gewählten Stützmaßnahmen zu erhöhten zeitgebundenen Kosten. Eine Festlegung der Abschlagslängen mit bis zu 1,30 m hätte demgegenüber deren Verminderung ermöglicht. Die ÖSAG war über diese Zusammenhänge und die daraus resultierenden Mehrkosten nicht informiert, zumal die örtliche Bauaufsicht die Anwendungserfahrungen des Modells LAST positiv darstellte.

- 13.2 Die Komplexität der verschiedenen Einflüsse beim Modell LAST trug nicht dazu bei, Kostenentwicklungen transparent zu machen. Überdies verhinderten fehlende Anwendungserfahrungen mit diesem Bauvertragsmodell ein Erkennen der nachteiligen Auswirkungen der Abschlagslängenfestlegung durch die ÖSAG.

Nach Einschätzung des RH erfüllte das Modell LAST in seinem Ersteinsatz die Erwartungen nicht, weil einerseits bei der Preisbildung ungewöhnlich große Kostensprünge zwischen den Vortriebsklassen auftraten, deren spekulative Auswirkungen weder anlässlich der Vertragsunterfertigung noch während der Baudurchführung eingeschränkt wurden. Andererseits blieben während der Bauabwicklung entstandene erhebliche Mehrkosten von den Entscheidungsträgern unentdeckt bzw wurden von ihnen unkritisch gesehen.

- 13.3 *Während die ÖSAG den Feststellungen des RH zustimmte, vertrat die örtliche Bauaufsicht die Ansicht, das neue Modell habe sich bewährt. Einsparungen gegenüber den ausgeschriebenen Mengen würden dies bestätigen. Auch sei eine andere als die gewählte Vorgangsweise gegenüber dem Auftragnehmer nicht durchsetzbar gewesen.*

- 13.4 Der RH entgegnete, dass Einsparungen gegenüber den ausgeschriebenen Mengen aufgrund günstigerer Gebirgsverhältnisse nicht auf die Anwendung des Modells LAST zurückzuführen waren. Einer Weigerung des Auftragnehmers, den Bauvertrag einzuhalten, hätte durch die Einschaltung der ÖSAG begegnet werden können.

Verformungsreserve

- 14.1 Das Übermaß (Vergrößerung des Ausbruchsquerschnittes als Reserve zur Berücksichtigung der prognostizierten Verformung des Gebirges) wurde zum Teil deutlich größer festgelegt, als dies die tatsächlichen Verformungen erfordert hätten. Dies verursachte Mehrkosten beim Ausbruch, der Betonverfüllung und den zeitgebundenen Kosten.

- 14.2 Der RH bezifferte das durch unzureichende Anpassung der Vorgaben an die tatsächlichen Gebirgsverformungen nicht genutzte Einsparungspotenzial mit 0,07 Mill EUR.

- 14.3 Die ÖSAG gab zu bedenken, dass eine zu regressive Festlegung des Übermaßes zu Problemen in der Ausführung führen könnte. Aus Sicht der örtlichen Bauaufsicht wäre die Größe der zu erwartenden Verformungen nur schwer abschätzbar; wegen der vorliegenden Prognose des Gebirgsverhaltens sei eine vorsichtige Festlegung erforderlich gewesen.
- 14.4 Der RH hielt fest, dass er die angeführte Problematik in seiner Beurteilung bereits berücksichtigt hatte und auch er gewisse Reserven bei der Festlegung des Übermaßes befürwortet. Allerdings wäre deren Größenordnung zu überdenken und künftig unter Einbeziehung aller Kostenfaktoren eine wirtschaftliche Optimierung der Übermaßfestlegung vorzunehmen.

Spritzbetonstärke

- 15.1 Der Einsatz des digitalen photogrammetrischen Mess- und Auswertesystems sollte insbesondere zur Kontrolle und Dokumentation der Stärke des zur Sicherung der Ausbruchsfächen aufgebrachten Spritzbetons dienen. Die Software für eine unmittelbare Darstellung der Spritzbetonstärke war während der Bauarbeiten noch nicht verfügbar. Ab der Schlussrechnungswertlegung war diese Auswertungsform zwar möglich, wurde jedoch von der örtlichen Bauaufsicht nicht zur Rechnungsprüfung eingesetzt; diese stützte sich vielmehr auf konventionelle Messungen zur Feststellung der Spritzbetonstärke.

Den vom Auftragnehmer vorgelegten Beilagen zur Schlussrechnung waren unter anderem ein mit dem photogrammetrischen Messsystem ermittelter Mittelwert der Spritzbetonstärke sowie die Schichtstärke einer bereichsweise erforderlichen Sofortsicherung mit Spritzbeton zu entnehmen. In Summe unterschritten diese beiden Werte an zahlreichen Stellen die laut Ausschreibung geforderten Mindestmaße und standen damit im Widerspruch zu der von der örtlichen Bauaufsicht anerkannten Abrechnung.

Die der ÖSAG zum Großteil nur elektronisch übergebenen Auswertungen waren nur beim Hersteller nach Konvertierung auf die letzte Version der Software lesbar.

- 15.2 Der RH kritisierte die Abnahme der nicht vertragskonformen Spritzbetonarbeiten und die fehlende Urgenz der erforderlichen Auswertungen. Er beanstandete weiters, dass die vom Auftragnehmer selbst ausgewiesenen Minderstärken nicht berücksichtigt worden waren.

Anhand der auf Betreiben des RH ausgewerteten Messergebnisse bezifferte er die aus den nicht vertragsgemäß erbrachten Spritzbeton-Leistungen und deren Auswirkungen auf die zeitgebundenen Kosten entstandenen Überzahlungen mit zumindest 0,12 Mill EUR. Der RH beanstandete, dass dieses Einsparungspotenzial nicht genutzt worden war. Er empfahl, in Hinkunft Minderleistungen zeitnah mit entsprechenden Rechnungskürzungen zu berücksichtigen.

Weiters empfahl der RH, in Hinkunft ein Mindestmaß an Auswertungen in herkömmlicher Papierform zu archivieren und bei der Übernahme elektronischer Daten auf deren unmittelbare Zugriffs- und Auswertungsmöglichkeit zu achten.

- 15.3 Die ÖSAG setzte den Auftragnehmer von der nicht vertragsgemäßen Ausführung des Spritzbetons in Kenntnis und stoppte die Auszahlung der Schlussrechnung.

126

Zusatzangebot für Minderleistungen

- 16.1 Die Differenz zwischen Auftrags- und Schlussrechnungssumme veranlasste den Auftragnehmer, im Wege eines Zusatzangebotes eine "Nachteilsabgeltung" in Höhe von 0,18 Mill EUR zu fordern. Die Reduktion des Leistungsumfanges war auf das gegenüber der Prognose günstigere Gebirgsverhalten und die Mengenreserven der Ausschreibung zurückzuführen. Unter Berücksichtigung des Prozessrisikos erhielt der Auftragnehmer eine Abgeltung in Höhe von rd 40 000 EUR.
- 16.2 Der RH beanstandete, dass die Mehrkosten von rd 40 000 EUR letztlich auf die Mengenreserven in der Ausschreibung zurückzuführen waren.
- 16.3 *Die ÖSAG stimmte der Einschätzung des RH zu.*

Zusammenfassende Beurteilung

- 17.1 Im Rahmen ihres Leistungsbildes hatte die örtliche Bauaufsicht die ÖSAG unter anderem bei der wirtschaftlich optimalen Verwirklichung des Projekts zu unterstützen und Entscheidungskriterien für die Projektleitung auszuarbeiten.

Die Beurteilung des als Pilotprojekt eingesetzten Bauvertragsmodells LAST durch die örtliche Bauaufsicht war durchwegs positiv. Nachdem auch die begleitende Kontrolle die erfolgreiche Anwendung des Modells bestätigt hatte, schrieben es die ÖSAG bzw die ASFINAG bei weiteren Tunnelbauvorhaben neuerlich aus.

Für die Abwicklung des gegenständlichen Bauvorhabens hatte die ÖSAG eine Haftpflichtversicherung zur Abdeckung von Schäden Dritter bzw jener Schäden, die sich die Projektbeteiligten gegenseitig zufügen (Kreuzhaftpflicht), abgeschlossen. Im Juli 2001 übermittelte die ÖSAG unter Bezugnahme auf die vom RH festgestellten Mehrkosten dem Versicherer eine Meldung mit einer geschätzten Schadenssumme von 0,36 Mill EUR. Die Bemühungen der ÖSAG zur Verminderung der vom RH aufgezeigten Mehrkosten führten im Dezember 2002 im Vergleichsweg zum Eingang einer Abgeltungszahlung in Höhe von 0,29 Mill EUR.

- 17.2 Die Kommunikation über die vom RH aufgezeigten Problemfelder zwischen der örtlichen Bauaufsicht und der begleitenden Kontrolle einerseits sowie der ÖSAG andererseits war nicht ausreichend, um den Mängeln bereits während der laufenden Abwicklung gegensteuern zu können.

Weiters empfahl der RH, die Ergebnisse von Pilotprojekten vor weiteren Einsätzen einer unabhängigen Beurteilung zuzuführen.

- 17.3 *Zur Verbesserung der Transparenz des Modells LAST schlug die örtliche Bauaufsicht vor, künftig monatlich dessen Kosteneinflüsse auf die Abrechnung detailliert darzustellen, und regte weiters an, die Entscheidungen im Zuge der Ausbruchsarbeiten umfassend und zeitnah zu begründen, zu dokumentieren und an die ÖSAG weiterzuleiten.*

Die ÖSAG stimmte den Feststellungen des RH ausdrücklich zu und kündigte an, auf die Tätigkeit der örtlichen Bauaufsicht und der begleitenden Kontrolle noch mehr Augenmerk legen zu wollen. Auch beabsichtigte sie, gemeinsam mit der ASFINAG die Erfahrungen aus den verschiedenen Projekten aufzubereiten und bei weiteren Vorhaben zu berücksichtigen.

Seitzhalttunnel-Oströhre**127**

- 17.4 Der RH entnahm den von der örtlichen Bauaufsicht beabsichtigten Verbesserungen eine indirekte Zustimmung zu seinen Feststellungen, nahm zur Kenntnis, dass die ÖSAG nach seiner Kritik umgehend Maßnahmen zur Verminderung der aufgezeigten Mehrkosten gesetzt hatte und begrüßte den Eingang der Abgeltungszahlungen. Er verfolgt die derzeit von der ASFINAG und der ÖSAG betriebenen Verbesserungen der Standards für die Dokumentation und die Abrechnung von Tunnelbauwerken mit großem Interesse.
- Schluss-
bemerkungen**
- 18 Wegen der bereits wiederholt vorgefundenen Situation einer unzureichenden Baudokumentation bestehender Tunnelröhren empfahl der RH, diesem Aspekt künftig besondere Beachtung zu schenken. Darüber hinaus empfahl der RH, künftig
- (1) neue Vertragsmodelle nur nach eingehender Prüfung und begleitender Beobachtung ihrer Auswirkungen auf Abwicklung und Abrechnung anzuwenden,
 - (2) Messarbeiten sowie die Auswertung der Messdaten in der Verantwortungssphäre des Auftraggebers zu belassen,
 - (3) auszuschreibende Mengen genauer zu berechnen bzw anzusetzen sowie in die Vertragsbedingungen eindeutige Regelungen für die Behebung von Widersprüchen in den Angeboten aufzunehmen,
 - (4) eine wirtschaftliche Optimierung der Übermaßfestlegung vorzunehmen und dabei alle Kostenfaktoren zu berücksichtigen,
 - (5) Minderleistungen zeitnah mit entsprechenden Rechnungskürzungen zu berücksichtigen,
 - (6) ein Mindestmaß an Auswertungen in herkömmlicher Papierform zu archivieren und bei der Übernahme elektronischer Daten auf deren unmittelbare Zugriffs- und Auswertungsmöglichkeit zu achten sowie
 - (7) die Ergebnisse von Pilotprojekten vor weiteren Einsätzen einer unabhängigen Beurteilung zuzuführen.

Bereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Arbeit

Personal-, Organisations- und IT-Angelegenheiten

Kurzfassung

Entsprechend dem Beschluss der Bundesregierung betreffend den Personalabbau reduzierte das BMWA seinen Personalstand 2000 und 2001 um 2,5 % pro Jahr.

Im Rahmen der Reorganisation der Zentralleitung wurden Einsparungsmöglichkeiten nicht konkret quantifiziert. Die Kosten für die externe Unternehmensberatung betrugen rd 710 000 EUR.

Der neuen Aufbauorganisation des BMWA gingen keine entsprechende Aufgabenerfassung und –kritik voraus.

Die in der Sektion Außenwirtschaftspolitik getätigten IT-Beschaffungen erfolgten teilweise nicht haushaltsrechtskonform und standen in keinem angemessenen Verhältnis zum Bedarf.

Kenndaten des BMWA¹⁾

Rechtsgrundlage	Bundesministeriengesetz 1986				
	in 1 000 EUR				
Ausgaben der Zentralleitung	1998	1999	2000	2001	2002 ²⁾
Personal	39 477	41 869	46 474	47 429	44 963
Sonstige	17 257	16 885	21 492	20 720	23 748
Summe	56 734	58 754	67 966	68 149	68 711

1) bis April 2000 BMwA

2) Voranschlag

Prüfungsablauf und –gegenstand

- Der RH überprüfte von November 2001 bis Jänner 2002 die Gebarung des BMWA bezüglich Personal, Organisation und IT. Prüfungsschwerpunkt war die Bewertung der bisherigen Reorganisationsmaßnahmen und der Weiterentwicklung der IT. Zu den im Mai 2002 zugeleiteten Prüfungsmittelungen nahm das BMWA im September 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2002.

Personal

Personalstand

- Die Erhöhung des Personalstandes im April 2000 resultierte vor allem aus der Übernahme der drei den Ressortbereich Arbeit repräsentierenden Sektionen des vormaligen BMAGS mit 190 Bediensteten. Gleichzeitig wurde die Sektion Bundesstraßen mit 106 Bediensteten an das BMVIT abgegeben.

Im Jänner 2002 wurden die 41 Bediensteten der bis dahin nachgeordneten Berghauptmannschaften in die Zentralleitung übernommen.

Personal**130**

Der Personalstand der Zentralleitung des BMWA (bis April 2000 BMwA) entwickelte sich von 1998 bis 2001 wie folgt:

Stichtag	Mitarbeiter	Vollbeschäftigte äquivalente
1. Jänner 1998	1 091	1 059
1. Jänner 1999	1 115	1 079
1. Jänner 2000	1 116	1 074
1. April 2000	1 229	1 182
1. Jänner 2001	1 193	1 147
1. Jänner 2002	1 202	1 151

Die entsprechend dem Beschluss der Bundesregierung vorgegebene Personalreduktion um 2,5 % pro Jahr wurde vom BMWA 2000 und 2001 im gesamten Ressort erfüllt.

Personalaufwand

- 3 Der Personalaufwand in den Jahren 2000 und 2001 war durch den Transfer von Sektionen aufgrund des Bundesministeriengesetzes 2000 sowie den Beschluss der Bundesregierung betreffend den Personalabbau gekennzeichnet. Er entwickelte sich wie folgt:

Jahr	Gesamtaufwand in Mill EUR	Aufwand je Vollbe- schäftigungsäquivalent
		in EUR
1999	41,9	38 800
2000	46,5	41 000
2001	47,4	41 400

Der Anteil für Überstunden, Mehrleistungsvergütungen (Funktionsabgeltung für Abteilungsleiter), Belohnungen, Dienstjubiläen und freiwillige Sozialleistungen betrug 1999 rd 2,88 Mill EUR, 2000 rd 3,15 Mill EUR und 2001 rd 2,96 Mill EUR.

Arbeitsmarktpolitik

- 4.1 Im Jahr 1994 wurde die Arbeitsmarktverwaltung aus der Sektion Arbeitsmarkt des damaligen BMAS ausgegliedert und in die neue Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Österreich übertragen. Die verbleibende Sektion mit der neuen Bezeichnung "Beschäftigungspolitik und Grundsatzfragen von Wirtschafts- und Sozialpolitik" wurde im April 2000 in das BMWA eingegliedert. Im Jahr 2001 wurde der Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds aus der Sektion in die IAF-Service GmbH (Insolvenz-Ausfallgeld-Fonds Service Gesellschaft mbH) ausgegliedert.
- 4.2 Eine Überprüfung der verbliebenen Aufgaben der seit 2002 wiederum mit "Arbeitsmarkt" bezeichneten Sektion wurde nicht vorgenommen. Durch Abbau vorhandener Doppelgleisigkeiten mit anderen Sektionen bzw Bundesministerien und unter Berücksichtigung des von der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice abgedeckten breiten Aufgabenspektrums wäre nach Ansicht des RH eine Verringerung des Personalstandes der Sektion (derzeit 78 Personen) möglich.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMWA habe die Sektion nach Aufbau der Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice 1994 eine Restrukturierung vorgenommen, die, wie auch die Ausgliederung des Insolvenz–Ausfallgeld–Fonds im Jahr 2001, eine Reduzierung des Personalstandes zur Folge gehabt habe. In der Geschäfts- und Personaleinteilung 2002 sei der Aufgabenschwerpunkt auf die Aufsicht, Politikberatung und Erstellung von Konzepten gelegt worden.*
- 4.4 Da die Geschäfts– und Personaleinteilung 2002 ohne Aufgabenevaluierung erstellt wurde, sind nach Ansicht des RH durch den Abbau von Doppelgleisigkeiten (zB in Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik oder auf dem Gebiet der Frauenangelegenheiten) und eine damit verbundene Reorganisation der Aufgaben weitere Personaleinsparungen möglich.

Hochbau

- 5.1 Anfang 2001 wurden die rd 1 500 bundeseigen verwalteten Immobilien, Baurechte und Superädikate in das Eigentum der 1992 errichteten Bundesimmobiliengesellschaft mbH übergeführt. Dadurch verlor die Sektion Bundeshochbau die operative Mitwirkung in Bundeshochbauangelegenheiten bezüglich der Liegenschaftsverwaltung und der bautechnischen Betreuung, die bis dahin rd 80 Bedienstete wahrgenommen hatten.

Nach der Auflösung der Sektion wurden die verbliebenen 131 Bediensteten in die neue Sektion Tourismus und historische Objekte eingegliedert. Ihre Tätigkeit umfasste unter anderem die bisherigen hoheitlichen Aufgaben, die Fachaufsicht der nachgeordneten Dienststellen und die Unterstützung des Bundesministers bei der Ausübung der Eigentümerrechte. Eine neue Aufgabendefinition und Evaluierung des Personalbedarfes des Bundeshochbaus erfolgte trotz des erheblichen Wegfalls von Aufgaben nicht.

- 5.2 Der RH empfahl, das Personaleinsparungspotenzial im Wege einer Aufgabenevaluierung auszuschöpfen.
- 5.3 *Laut Mitteilung des BMWA seien die Aufgaben des Bundeshochbaus bereits neu definiert worden. Eine Verringerung des Personalstandes sei durch Vorrube– und Altersruhestände eingeleitet worden.*

Reorganisation

Verwaltungsreform

- 6.1 Im Rahmen des Reformprojekts "Impuls 01" der Bundesregierung beauftragte das BMF im Herbst 2000 einen Unternehmensberater, die Administration in den Bundesministerien zu analysieren. Ein Teil der vom BMF abgegoltenen Leistungen betraf Beratungsleistungen für jedes Ressort.

Das BMWA richtete für dieses Verwaltungsreformvorhaben sechs Arbeitsgruppen unter Beiziehung von Mitarbeitern aller Sektionen ein, die zahlreiche Verbesserungsvorschläge entwickelten. Es erbrachte für die Arbeitsgruppen ressortinterne Leistungen von 285 Personentagen; das entsprach Kosten von 62 700 EUR.

Reorganisation

132

Im Anschluss an das Verwaltungsreformprojekt leitete das BMWA im Mai 2001 ein ressortinternes Strukturreformprojekt ein, das in der Folge von der Ressortleitung unter Beiziehung eines Managementconsultants abgewickelt wurde. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden vom Managementconsultant jedoch nicht oder nur ansatzweise übernommen.

- 6.2 Die ressortinternen Leistungen für das Strukturreformprojekt blieben somit weitgehend ungenutzt. Der RH empfahl, das bisher gesammelte Fachwissen zu evaluieren und für weitere Reformprozesse zu nutzen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMWA würden die Ergebnisse der Arbeitsgruppen in abschließenden Reformprozessen berücksichtigt werden.*

Ziele des Strukturreformprojekts

- 7.1 Ziel des Strukturreformprojekts war die optimale Anpassung der Organisation der Zentralleitung an die dem BMWA neu übertragenen Aufgaben, an die Anforderungen der aktuellen Wirtschaftspolitik sowie an die bereits erfolgten und noch bevorstehenden Ausgliederungen. Als Vorgaben des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr Martin Bartenstein, waren die Verminderung der Zahl der Organisationseinheiten sowie die Vermeidung einer besoldungsmäßigen Schlechterstellung von Mitarbeitern zu berücksichtigen.

Einsparungsmöglichkeiten wurden jedoch nicht konkret quantifiziert.

Im Rahmen des Reformvorhabens beauftragte bzw bezahlte das BMWA externe Beratungsleistungen für das Strukturreformprojekt, für die Leistungserfassung und die in Auftrag gegebene Umsetzungsbegleitung von rd 710 000 EUR.

- 7.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer Quantifizierung möglicher Einsparungsziele als wesentliche Grundlage für die Beurteilung des Projekt-erfolges und der Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel. Er regte an, künftig Ziele von Strukturreformvorhaben vor und nach der Projekt-durchführung zu bewerten.
- 7.3 *Laut Mitteilung des BMWA stehe die Konkretisierung von Einsparungszielen einer sachorientierten Optimierung der Aufbau- und Ablaufstruktur des BMWA entgegen.*
- 7.4 Der RH bezeichnete die Quantifizierung von Reformvorschlägen als Maßstab zur Beurteilung und Reihung der Vorhaben.

Geschäfts- und Personaleinteilung 2002

- 8.1 Der im September 2001 vorliegende Strukturreformbericht des Managementconsultants wurde unverzüglich in einer neuen Geschäfts- und Personaleinteilung umgesetzt. Eine vorangehende Prüfung, ob Leistungen und Aufgaben in den Sektionen entbehrlich wären oder von anderen Rechtsträgern wahrgenommen werden sollten sowie welche Arbeitsabläufe gestrafft und mit geringerem Personalbedarf bewältigt werden könnten, unterblieb jedoch.

Nach Umsetzung der neuen Geschäfts- und Personaleinteilung wird die Aufbauorganisation statt aus bisher zehn Sektionen, 16 Gruppen, 120 Abteilungen und 66 Referaten nur mehr aus sieben Sektionen (fünf Sektionen und zwei Center), drei Bereichen und zwölf Bereichsstellvertretern, 109 Abteilungen sowie 35 Referaten bestehen.

- 8.2 Der RH bemängelte das Versäumnis einer detaillierten Aufgabenerfassung und –kritik vor der Erstellung der neuen Geschäfts- und Personaleinteilung. Er beurteilte jedoch die mit der Zusammenlegung von Sektionen verbundenen Einsparungen positiv. Die nahezu 50 %ige Reduktion der Zahl der Referate ergab allerdings keine finanziellen Einsparungen.

Der RH empfahl, die Zahl der Abteilungen im Rahmen der Aufgaben-evaluierung und Bereinigung von Mehrfachkompetenzen zu reduzieren.

- 8.3 *Das BMWA erachtete die rasche Änderung der Aufbauorganisation für notwendig. Parallel dazu sei die Analyse der Aufgaben nicht vernachlässigt worden. Bei der Entscheidung über den Bestand einer Abteilung habe die Frage nach der geeigneten Organisationsstruktur für eine effiziente Aufgabenerfüllung im Vordergrund gestanden.*

- 8.4 Der RH wies erneut auf die Notwendigkeit einer Aufgabenkritik hin.

Auflösung der Gruppen

- 9.1 Die Hierarchieebene der im BMWA eingerichteten Gruppen wurde aufgelöst, die Gruppenleiter mit der besoldungsmäßig gleichgestellten Funktion von Bereichsleitern bzw Bereichsstellvertretern sowie zusätzlich mit der Leitung einer Abteilung betraut. Dafür wurden teilweise neue Abteilungen geschaffen.

- 9.2 Nach Ansicht des RH sollten Abteilungen nur bedarfsbezogen gegründet werden.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMWA sei die Maßnahme auf Wunsch des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr Martin Bartenstein, erfolgt, um die Vollauslastung der Führungsspanne und den Bezug zur konkreten Aufgabenerfüllung in den Abteilungen zu wahren.*

- 9.4 Der RH hielt eine nicht bedarfsoorientierte Schaffung von Abteilungen für unzweckmäßig.

Zielerreichung des Strukturreformprojekts

- 10.1 Das Budgetprogramm der Bundesregierung für die Jahre 2000 bis 2003 sah vor, die Ausgaben für die öffentliche Verwaltung auf dem Niveau des Jahres 2000 zu stabilisieren. Die neue Geschäfts- und Personaleinteilung des BMWA ließ die Bewertung der Planstellen unverändert. Die kostenreduzierende Wirkung der Strukturreform resultierte daher nur aus der Verringerung der Zahl der Mitarbeiter.

134

- 10.2 Das bisherige Projekt zur Strukturreform sowie die Geschäfts- und Personaleinteilung 2002 waren als erster Schritt zu den Zielsetzungen des Budgetprogramms zu sehen. Der RH empfahl dem BMWA, die Aufgabenevaluierung und Aufgabenreform fortzusetzen, die Tätigkeiten auf die Kernfunktionen zu konzentrieren und die noch bestehenden Mehrfachzuständigkeiten bei der Umsetzung der neuen Geschäfts- und Personaleinteilung zu bereinigen.

10.3 *Das BMWA sagte dies zu.*

Organisation

Ministerkabinett

- 11.1 Das Kabinett des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit umfasste 22 Mitarbeiter. Der mit der Strukturreform befasste Managementconsultant stellte fest, dass das Kabinett durch die zunehmende Befassung mit operativen Aufgaben überlastet war. Durch die Reorganisation des BMWA wurde dieses Problem nicht gelöst.
- 11.2 Das Kabinett sollte nach Ansicht des RH grundsätzlich für den Wirkungskreis auf der Ebene des Bundesministers zur Verfügung stehen, nicht aber für operative Tätigkeiten, die von der Linienorganisation zu erfüllen sind.

11.3 *Das BMWA stimmte dem zu.*

Geschäftsordnung

- 12.1 Die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Vorschriften über die aktenmäßigen Erledigungen waren teilweise in der neuen Geschäfts- und Personaleinteilung und teilweise in der für die Bundesministerien bestehenden einheitlichen Kanzleiordnung geregelt; ferner bestanden rd 285 Einzelermächtigungen. Über eine Geschäftsordnung verfügte das BMWA nicht.
- 12.2 Da die Ablauforganisation im BMWA durch die Schaffung der Center als Sektionen mit Querschnittskompetenz nicht mehr eindeutig definiert war, erschienen dem RH zusätzliche Richtlinien unerlässlich, um die Ablaufstrukturen und Zuständigkeiten zu regeln. Er regte an, eine Geschäftsordnung zu erlassen.

12.3 *Das BMWA sagte dies zu.*

Dokumentenablage

- 13.1 Die Abteilung Energiepolitik der Sektion Energie bearbeitete sämtliche im Jahr eingelangten rd 1 900 Geschäftsstücke in Aktenform.
- 13.2 Der RH empfahl wegen des hohen Verwaltungs- und Dokumentationsaufwandes eine Kategorisierung der Eingangsstücke in zu behandelnde Geschäftsstücke und in kanzleimäßig nicht zu erfassendes Informationsmaterial.

13.3 *Das BMWA sagte dies zu.*

Informationstechnologie

IT-Abteilung

- 14.1 Die IT-Abteilung des BMWA war im Juni 2000 mit durchschnittlich 38 Mitarbeitern besetzt. Ihre Aufgaben umfassten die Beschaffung, Betriebsführung und Wartung der zentralen IT-Systeme, des Netzwerkes, der Applikationen und der dezentralen Anwender-PC sowie weiters konzeptive Tätigkeiten. Die IT-Abteilung und die zentralen IT-Anlagen waren im Gebäude der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mbH situiert. Für Anlagen, Sach- und Personalaufwand fielen 2000 Kosten von rd 4,65 Mill EUR, und 2001 von rd 4,03 Mill EUR an.

Neun Mitarbeiter der IT-Abteilung waren für die Entwicklung, Betriebsführung und Betreuung der bundesweit eingesetzten Applikation Grundstücksdatenbank zuständig.

- 14.2 Der RH anerkannte die Tätigkeit der IT-Abteilung. Er verwies auch auf die erfolgreiche Führung sowie die zentrale Bedeutung der elektronischen Grundstücksdatenbank. Diese gehörte jedoch nicht zur Kernkompetenz des BMWA und es bestanden infolge ihrer technischen Sonderstellung keine Synergiebeziehungen mit den übrigen Aufgaben der IT-Abteilung. Der RH empfahl daher, sie samt zuständigem Personal in die nachgeordnete Dienststelle Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen, welche die digitale Katastermappe der Grundstücksdatenbank führt, auszulagern.
- 14.3 *Laut Mitteilung des BMWA werde die Verlagerung der elektronischen Grundstücksdatenbank zum Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen bereits überprüft.*

Strategische Planung

- 15.1 Die IT-Planung der Jahre 2000 und 2001 bestand nur aus kurzen stichwortartigen Verzeichnissen über die IT-Vorhaben; Jahresplanungen und strategische Richtungsvorgaben fehlten. Aufgrund des Arbeitsschwerpunkts der technischen Einbindung der damals bestehenden drei Arbeitssektionen in die IT-Systeme des BMWA und der einjährigen Weiterbetreuung der an das BMVIT abgegebenen Sektion Bundesstraßen konnte im Jahr 2000 von den geplanten IT-Investitionen in der Höhe von 1 Mill EUR nur rd ein Drittel umgesetzt werden. Ein Konzept, um diesen Entwicklungsrückstand im Jahre 2001 aufzuholen, lag nicht vor.
- 15.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer entsprechenden IT-Planung und IT-Strategie sowie eines Konzepts für den Abbau des Entwicklungsrückstandes.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMWA wäre im Jahr 2000 der Integration der drei Arbeitssektionen neben der Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes höchste Priorität zugekommen.*
- 15.4 Ungeachtet dessen erachtete der RH eine strategische IT-Planung sowie strategische Grundsatzentscheidungen über neue Technologien für notwendig.

Informationstechnologie

136

- Outsourcingkonzept
- 16.1 Das Vorhaben des BMWA, die IT-Abteilung und deren Mitarbeiter in eine Servicegesellschaft mbH auszugliedern, wurde vom Ministerrat im Jänner 2001 abgelehnt. Daraufhin prüfte eine vom Ministerbüro eingesetzte Arbeitsgruppe die Möglichkeiten eines Outsourcings der IT-Abteilung.
- Im Mai 2001 erhielt eine Beratungsunternehmung den Auftrag, eine "Sourcing-Strategie" für die IT-Dienstleistungen des BMWA zum Preis von 35 000 EUR auszuarbeiten, ohne dass zuvor Vergleichsangebote eingeholt worden waren. Dem Angebot lagen keine vom BMWA festgelegten Zielvorgaben zugrunde. Die Absicht des BMWA, vollständig auszugliedern, wurde der beauftragten Beratungsunternehmung lediglich mündlich mitgeteilt.
- 16.2 Nach Ansicht des RH wären mehrere Angebote einzuholen gewesen. Der RH bemängelte weiters das Fehlen einer schriftlichen Zielvorgabe und die Einschränkung des Auftrags auf ein vollständiges Outsourcing ohne Prüfung von Alternativen.
 - 16.3 *Laut Mitteilung des BMWA sei wegen der Komplexität des Leistungsgegenstandes auf Vergleichsofferte verzichtet worden. Andere Varianten seien geprüft, mangels Zustimmung durch das BMF jedoch nicht weiter verfolgt worden.*
 - 16.4 Der RH hielt in seiner Entgegnung Vergleichsangebote grundsätzlich für notwendig. Die ins Treffen geführte Prüfung von Alternativen zur Servicegesellschaft bzw zum Outsourcing war aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich.
- Outsourcing der IT-Betriebsführung
- 17.1 Mit Beginn der Outsourcingmaßnahmen durch das BMWA kündigten 14, überwiegend jüngere, hochqualifizierte Mitarbeiter aus dem Bereich der Schlüsseltechnologien des Internet und Netzwerkmanagements; zwei Bedienstete traten in den Ruhestand. Der Personalstand der IT-Abteilung reduzierte sich dadurch von 38 Mitarbeitern im Juni 2000 auf 22 im März 2002. Da das Ausscheiden der Mitarbeiter mit einem Know-how-Verlust verbunden war, mussten die Kenntnisse bzw Leistungen für diese Bereiche extern zugekauft werden.
- Die geplante vollständige Auslagerung der IT-Betriebsführung erfolgte in einem zweistufigen Vergabeverfahren unter Mitwirkung der Bundesbeschaffung GmbH. Das BMWA beauftragte den Bestbieter mit der IT-Betriebsführung zu Kosten von 1,27 Mill EUR pro Jahr. Diesen Kosten standen jährliche Einsparungen aufgrund der Verringerung des Personalstandes um 16 Mitarbeiter gegenüber.
- 17.2 Bei durchschnittlichen Jahreskosten von 51 000 EUR je IT-Mitarbeiter gemäß den Richtwerten des BMLS hätten die Einsparungen fiktiv 816 000 EUR betragen. Tatsächlich belief sich die Personalkosteneinsparung gegenüber dem Jahr 2000 auf nur 248 000 EUR, weil vorwiegend jüngere, niedrig eingestufte Mitarbeiter — mit gegenüber den Richtwerten unterdurchschnittlichen Jahreskosten — ausgetreten waren.

Nach Einschätzung des RH wird die Outsourcingmaßnahme zu jährlichen Mehrkosten von rd 1 Mill EUR führen und stellt somit keinen Einsparungserfolg dar.

- 17.3 *Laut Mitteilung des BMWA habe es seine Plankosten für die Outsourcingmaßnahme unterschritten.*
- 17.4 Der RH hielt seine Bewertung angesichts der aufgezeigten Mehrkosten aufrecht.

Internetplattform

Internetplattform-Export

- 18.1 Die Initiative für eine Präsenz des BMWA auf der gemeinsam mit der Wirtschaftskammer Österreich geplanten "Internetplattform-Export" ging von einer Abteilung der Sektion Außenwirtschaftspolitik aus, die ein eigenes Internet-Portal für notwendig erachtete. Die IT-Abteilung verwies hingegen auf die Leistungsfähigkeit des bestehenden Internetsystems und auf den, wegen der geplanten Auslagerung der IT-Betriebsführung, verhängten Investitionsstopp.

Aufgrund der ablehnenden Haltung der IT-Abteilung setzte sich der Internet-Beauftragte der Sektion Außenwirtschaftspolitik mit der Bundesbeschaffung GmbH in Verbindung, die im Einvernehmen mit dem BMF einer Vergabe von acht PC-Arbeitsplätzen samt einem Server durch das BMWA zustimmte. Nach erfolgter Vergabe wurden Investitionen von rd 53 000 EUR getätigt.

- 18.2 Der RH bemängelte die isoliert vom Gesamt-IT-Konzept des BMWA und im Widerspruch zum offiziell verhängten IT-Investitionsstopp für eine einzelne Sektion getätigten IT-Investitionen sowie die Erteilung von Aufträgen an die Bundesbeschaffung GmbH durch den Internet-Beauftragten der Sektion Außenwirtschaftspolitik. Er empfahl, IT-Beschaffungen nur von der IT-Abteilung durchführen zu lassen und einen einzigen Auftraggeber für die Zusammenarbeit mit der Bundesbeschaffung GmbH zu benennen.

- 18.3 *Das BMWA sagte dies zu.*

Papierlose Außenwirtschaftsadministration

- 19.1 Weiters war geplant, eine papierlose Außenwirtschaftsadministration zwecks Erteilung einer elektronischen Einfuhrbewilligung in vier Stufen zu verwirklichen. Stufe 1 betraf die Antragstellung des Importeurs per E-Mail, Stufe 2 die elektronische Verarbeitung durch das BMWA einschließlich der Einholung der Genehmigung der EU-Kommission, Stufe 3 die bescheidmäßige Zuerkennung der Genehmigung mittels elektronischer Signatur und Stufe 4 die Ausfuhrbewilligung.

Ein technisches Gesamtkonzept lag diesem Vorhaben nicht zugrunde; die technischen Lösungen zu den einzelnen Stufen wurden erst durch die jeweiligen Auftragnehmer zu den IT-Beschaffungen ausgearbeitet.

Internetplattform**138**

Der Internet–Beauftragte der Sektion Außenwirtschaftspolitik ging in der Folge zu direkten Bestellungen — entweder telefonisch oder per E–Mail — über, ohne jedoch über eine Anweisungsbefugnis gemäß Bundeshaushaltsgesetz zu verfügen. Schließlich nahmen die Bestellvorgänge eine Dynamik an, die der Budgetabteilung keinen Überblick mehr über die Vorbelastungen gewährte.

Bis April 2002 waren bereits Ausgaben von rd 604 000 EUR getätigten worden. Während der Gebarungsüberprüfung leitete das BMWA Maßnahmen für eine künftig ordnungsgemäße Abwicklung weiterer Beschaffungen ein.

- 19.2 Der RH stellte fest, dass die beiden ersten Ausbaustufen funktionierten und somit eine Verwaltungsvereinfachung für die Wirtschaft darstellen. Er bemängelte jedoch das Fehlen einer projektmäßigen Planung bzw eines technischen Gesamtkonzepts sowie die teilweise Nichteinhaltung haushaltrechtlicher Bestimmungen bei den Bestellungen.
- 19.3 *In seiner Stellungnahme begründete das BMWA die aufgetretenen Mängel mit der Eigendynamik der Entwicklung ohne Abstimmung mit dem IT–Konzept. Die geordnete Abwicklung der Beschaffungsvorgänge sei zwischenzeitlich sichergestellt worden.*

IT–Systeme

- 20.1 Im Rahmen der Außenwirtschaftsadministration waren unter Berücksichtigung auch künftig geplanter Bereiche insgesamt 17 Mitarbeitern der Sektion Außenwirtschaftspolitik neue IT–Arbeitsplätze zuzuweisen. Die Investitionen betrafen allerdings 73 PC, 19 Server für Internet, Datenbanken, Mail und Datensicherung, vier Firewalls, Netzwerkkomponenten sowie eine komplett neue Verkabelung für die mit den neuen PC beteiligten Arbeitsplätze.

Da die IT–Abteilung aus Sicherheitsgründen nicht bereit war, das neue IT–Netzwerk in der Sektion Außenwirtschaftspolitik mit dem bestehenden Netzwerk des BMWA und dessen IT–Anwendungen zu verbinden, waren für die mit dem neuen System beteiligten Bediensteten jeweils zwei PC und zwei Bildschirme erforderlich.

- 20.2 Die getätigten Investitionen bzw Beschaffungen standen in keinem angemessenen Verhältnis zum Bedarf (künftig höchstens 17 Bedienstete zur Administration der Einfuhrbewilligungen). Der RH regte an, diese IT–Systeme in den Verantwortungsbereich der IT–Abteilung zu übertragen und die IT–Betriebsführung dem im Rahmen des Outsourcingprojekts bereits beauftragten externen Dienstleister zu übergeben.
- 20.3 *In seiner Stellungnahme sagte das BMWA zu, die Bemühungen zur Integration der papierlosen Außenwirtschaftsadministration in das IT–Gesamtkonzept fortzusetzen.*

Personal-, Organisations- und IT-Angelegenheiten**139****Schluss-
bemerkungen**

21 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Ergebnisse der zur internen Verwaltungsreform eingerichteten sechs Arbeitsgruppen sollten evaluiert und für weitere Reformprojekte genutzt werden.
- (2) Die Aufbauorganisation sollte auf Grundlage einer Aufgabenkritik erstellt werden.
- (3) Strukturreformprojekte wären vor und nach der Durchführung zu bewerten, um die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und den Projekterfolg evaluiieren zu können.
- (4) Die Ablauforganisation wäre durch eine Geschäftsordnung zu regeln.
- (5) Die IT-Betriebsführung der für die papierlose Außenwirtschaftsadministration angeschafften 73 PC sowie IT-Anlagen wäre dem im Rahmen des Outsourcingprojekts bereits beauftragten externen Dienstleister zu übertragen.

**Europäischer Sozialfonds, Ziel 3 —
Zuverlässigkeitserklärung 2000;
Teilnahme an der Prüfung des
Europäischen Rechnungshofes**

Kurzfassung

Das BMWA ist mit der finanziellen Abwicklung und der gesamten österreichischen Koordinierung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in der Strukturfondsperiode 2000 bis 2006 betraut.

Die Abstimmung der in der Ausgabenbescheinigung an die Europäische Kommission angeführten Einzelpositionen ergab keine Beanstandung.

Die Kontrolle der finanziellen Abwicklung des Europäischen Sozialfondsprogramms war unzureichend.

Kenndaten des Europäischen Sozialfonds

Geplante Ausgaben 2000 bis 2006 für
Förderungen im Ziel 3

in Mill EUR

Förderungsgeber:

Europäischer Sozialfonds	548,20
Bund	581,07
sonstige öffentliche	45,12
private	<u>85,41</u>
Summe	1 259,80

Ausgaben 2000 76,26

Ausgaben 1. und 2. Quartal 2001 38,26

Ausgabenmeldung vom August 2001 114,52

Ausgabenmeldung vom Juli 2002 130,86

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- Der Europäische Rechnungshof prüfte im Februar 2002 aus Anlass der von ihm gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU abzugebenden Zuverlässigkeitserklärung für das Haushaltsjahr 2000 die Gebahrung des BMWA hinsichtlich der Verwaltung der Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF), Ziel 3 (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes in das Erwerbsleben) in der Programmperiode 2000 bis 2006. Weiters prüfte er anhand eines Projekts des Arbeitsmarktservice Niederösterreich schwerpunktmäßig die Abrechnung der ESF-kofinanzierten Maßnahmen sowie die Einhaltung der diesbezüglich geltenden EU-Richtlinien.

142

Der RH begleitete die Erhebungen des Europäischen Rechnungshofes in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung. Zu den Prüfungsmitteilungen vom September 2002 nahm das BMWA im Oktober 2002 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenäußerung, weil sich das BMWA seinen Empfehlungen im Wesentlichen anschloss.

**Ausgaben-
bescheinigung**

- 2.1 Fondskorrespondierendes Ressort für den ESF war das BMWA. Ihm oblag die finanzielle Abwicklung der Förderungen sowie die Koordinierung der damit verbundenen Verwaltungstätigkeiten. Die vom BMWA im August 2001 der Europäischen Kommission übermittelte Ausgabenbescheinigung für den Zeitraum Jänner 2000 bis Juni 2001 diente der Rückerstattung der im Rahmen des Ziels 3 vom Bund vorfinanzierten Mittel durch den ESF.
- 2.2 Die Abstimmung des in der Ausgabenbescheinigung gemeldeten Gesamtbetrages von 114 519 880 EUR mit den Einzelpositionen ergab keine Be- anstandung.

**Finanzkontrolle im
Rahmen des ESF**

- 3.1 Endbegünstigte im Rahmen der ESF-Förderung waren das Arbeitsmarktservice, das BMBWK, das BMSG sowie das BMWA. Das BMWA verpflichtete als fondskorrespondierende Stelle die Endbegünstigten, die widmungsgemäße Verwendung der Mittel selbst zu prüfen.
Lediglich die Innenrevision des Arbeitsmarktservice führte in der gegenwärtigen Programmplanungsperiode regelmäßig Prüfungen der ESF-Förderungen durch.
- 3.2 Der RH empfahl dem BMWA, auf die Einhaltung der regelmäßigen Kontrollverpflichtung der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel durch die Endbegünstigten zu achten.
- 4.1 Das BMWA kam seiner Verpflichtung zur Durchführung von Kontrollen anhand einer angemessenen Anzahl von Stichproben (mindestens 5 % der gesamten Ausgaben) nicht nach.
- 4.2 Die Prüfung des Bestehens entsprechender Kontrollmechanismen bei den Endbegünstigten ist Aufgabe der Innenrevision des BMWA. Diese hätte einen entsprechenden Prüfraster zu entwickeln, um eine kontinuierliche Kontrolle der Verwendung der Förderungsmittel zu gewährleisten.
- 4.3 *Das BMWA sagte dies zu.*

Schluss-
bemerkungen

5 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Das BMWA sollte auf die Einhaltung der regelmäßigen Kontrollverpflichtung der widmungsgemäßen Verwendung der Förderungsmittel durch die Endbegünstigten achten.
- (2) Die Innenrevision des BMWA sollte einen Prüfraster entwickeln, um eine kontinuierliche Kontrolle der Verwendung der Förderungsmittel zu gewährleisten.

Wien, im Mai 2003

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

ANHANG

Entscheidungsträger

**[Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder]**

der überprüften Unternehmungen

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

Volksoper Wien GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Georg SPRINGER
(seit 10. Juli 1999)

Stellvertreter
des Vorsitzenden

Dr Karl PISKA
(seit der Gründung bis 14. Juli 1999)

Dr Peter RADEL
(seit 14. Juli 1999)

Geschäftsführer

Dominique MENTHA
(seit 10. Juli 1999)

Dkfm Angelika KOPITSCH
(seit 10. Juli 1999)

Bundespensionskasse AG

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dkfm Ferdinand LACINA
(24. Dezember 1999 bis 19. Juni 2002)

Dkfm Dr Helmut KAPL
(seit 10. Juli 2002)

Stellvertreter
des Vorsitzenden

Dr Wilhelm GLOSS
(seit 24. Dezember 1999)

Vorstand

Mag Paul A. KOCHER
(seit 24. Dezember 1999)

Rudolf BÖHM
(24. Dezember 1999 bis 31. März 2003)

Erich ACHLEITNER
(seit 1. April 2003)

Österreichische Bundesbahnen

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Helmut SCHUSTER
(25. März 1993 bis 9. Februar 2001)

Franz R. ROTTMEYER
(seit 8. März 2001)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Gerhard NOWAK
(26. März 1996 bis 1. Oktober 1999)

DI Dr Rudolf STREICHER
(28. April 1998 bis 8. März 2001)

Dr Heinz DÜRR
(8. März 2001 bis 5. März 2002)

Wilhelm HABERZETTL
(seit 1. Oktober 1999)

Dr Wolfgang REITHOFER
(seit 2. Mai 2002)

Vorstand

Generaldirektor

DI Dr Helmut DRAXLER
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Dipl-Bw Rüdiger VORM WALDE
(seit 1. August 2001)

Generaldirektor-
Stellvertreter

DI Helmut HAINITZ
(1. März 1982 bis 31. Jänner 2003)

Österreichische Bundesbahnen**152**

Mitglieder

Mag Anton HOSER
(1. August 1997 bis 31. Juli 2001)

DI Fritz PROKSCH
(1. August 1993 bis 31. Juli 2001)

Dr Gerhard STINDL
(1. August 1997 bis 31. Juli 2001)

Ferdinand SCHMIDT
(seit 1. August 2001)

Dr Alfred ZIMMERMANN
(seit 1. Jänner 2003)

Mag Erich SÖLLINGER
(seit 1. Mai 2003)

**Österreichische Autobahnen- und
Schnellstraßen-Aktiengesellschaft***

Aufsichtsrat

Vorsitzender

DI Dr Richard SCHENZ
(23. April 1993 bis 5. Juli 2002)

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

DI Bernhard MEINDL
(16. August 1996 bis 7. Juli 1999 und 20. Juli 2000 bis 5. Juli 2002)

Peter GOTTLIEB
(7. Juli 1999 bis 20. Juli 2000)

Vorstand

Dr Engelbert SCHRAGL
(23. April 1993 bis 21. April 1998)

DI Alois SCHEDL
(23. April 1993 bis 5. Juli 2002)

DI Franz LÜCKLER
(21. April 1998 bis 5. Juli 2002)

**Österreichische Autobahnen- und
Schnellstraßen-Gesellschaft mbH***

Aufsichtsrat

Vorsitzender

DI Dr Richard SCHENZ
(seit 6. Juli 2002)

**Stellvertreter des
Vorsitzenden**

DI Bernhard MEINDL
(seit 6. Juli 2002)

Geschäftsführer

DI Franz LÜCKLER
(6. Juli 2002 bis 20. Dezember 2002)

DI Alois SCHEDL
(seit 6. Juli 2002)

* Die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Aktiengesellschaft wurde am 6. Juli 2002 in die Österreichische Autobahnen- und Schnellstraßen-Gesellschaft mbH umgewandelt.

