



Der
Rechnungshof

Reihe Bund
2003/4

Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Teilgebiete der Gebarung des Bundes

Ministerbüros

AKH Wien

Finanzstrafbehörden erster Instanz

Erhebung der Umsatzsteuer

BUWOG

Wohnungsanlagen Gesellschaft

Österr. Bundesfinanzierungsagentur

Steiermärkische Gebietskranken-
kasse

Entminungs- und Entschärfungs-
dienst

Heeresbild- und Filmstelle

Austria Ferngas – Gaswirtschafts-
gesetz

Arbeitsmarktservice

Burghauptmannschaft Österreich

Bundesimmobiliengesellschaft

Rechnungshof
Zl 860.021/002-E1/03

Bisher erschienen:

- | | |
|-------------------|--|
| Reihe Bund 2003/1 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none">- Fachhochschule Wiener Neustadt- PersonalgestionÖsterreichische Post AGÖsterreichische Postbus AG- Umweltförderung im In-und Ausland- Förderung der Transeuropäischen Netze |
| Reihe Bund 2003/2 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none">- Teilgebiete der Gebarung des Bundes |
| Reihe Bund 2003/3 | Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes <ul style="list-style-type: none">- Teilgebiete der Gebarung des Bundes |

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, 1591/03

Herausgegeben:

Wien, im September 2003



Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes

Ministerbüros

AKH Wien

Finanzstraßbehörden erster Instanz

Erhebung der Umsatzsteuer

BUWOG

Wohnungsanlagen Gesellschaft

Österr. Bundesfinanzierungsagentur

Steiermärkische Gebietskrankenkasse

Entminungs- und Entschärfungsdienst

Heeresbild- und Filmstelle

Austria Ferngas – Gaswirtschaftsgesetz

Arbeitsmarktservice

Burghauptmannschaft Österreich

Bundesimmobiliengesellschaft

Vorbemerkungen	Vorlage an den Nationalrat	1
	Darstellung der Prüfungsergebnisse	1
BMSG BMVIT BMWA	Bundesministerien für soziale Sicherheit und Generationen Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft und Arbeit	
	Ministerbüros	3
BMBWK BMF	Bundesministerien für Bildung, Wissenschaft und Kultur Finanzen	
	Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien	45
BMF	Bundesministerium für Finanzen	
	Finanzstrafbehörden erster Instanz bei den Hauptzollämtern	71
	Erhebung der Umsatzsteuer;	
	Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	81
	BUWOG – Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH	87
	Wohnungsanlagen Gesellschaft mbH	91
	Österreichische Bundesfinanzierungsagentur	97
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen	
	Steiermärkische Gebietskrankenkasse: IT-Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen	101
BMI	Bundesministerium für Inneres	
	Entminungs- und Entschärfungsdienst	121
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung	
	Heeresbild- und Filmstelle	131
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	
	Auswirkungen des Gaswirtschaftsgesetzes auf die Austria Ferngas GmbH	139
	Arbeitsmarktservice	151
	Burghauptmannschaft Österreich	177
	Bundesimmobiliengesellschaft mbH	183



ANHANG

Entscheidungsträger

Ministerbüros	191
Bestellung und Abberufung von Aufsichtsräten und Vorständen	199

Abkürzungen

Abs	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGF	für Gesundheit und Frauen
BMI	für Inneres
BMLS	für öffentliche Leistung und Sport
BMLV	für Landesverteidigung
BMSG	für soziale Sicherheit und Generationen
BMUJF	für Umwelt, Jugend und Familie
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFK	für Wissenschaft, Forschung und Kunst
BMWV	für Wissenschaft und Verkehr
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
idgF	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
Mill	Million(en)
Mrd	Milliarde(n)
Nr	Nummer
NTB	Nachtrag zum Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
ua	und andere(s)
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.



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 Gebarungsüberprüfungen getroffen hat. Der Überprüfung der Ministerbüros lag ein Prüfungsverlangen der Abgeordneten Mag Werner Kogler, Dr Günther Kräuter und Genossen zugrunde. Die Überprüfung des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien beruhte auf einem Prüfungsauftrag des Nationalrates.

Die Überprüfungen des Arbeitsmarktservice erfolgten aufgrund eines Ersuchens des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr Martin Bartenstein; des IT-Projekts der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse aufgrund eines Ersuchens des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen, Mag Herbert Haupt.

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 (29. August 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.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für soziale Sicherheit und Generationen Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft und Arbeit

Ministerbüros

Kurzfassung

Im November 2001 wurde der RH aufgrund eines Verlangens von Mitgliedern des Nationalrates mit einer Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der Büros einiger Bundesminister und Staatssekretäre beauftragt. Der RH war bereits im Jahr 1998 mit einer Gebarungsüberprüfung des Bundeskanzleramtes und der anderen Zentralstellen (Bundesministerien) zum selben Themenkreis beauftragt worden. Er hat darüber dem Nationalrat im Sonderbericht Ministerbüros (Reihe Bund 2000/6) berichtet.

Im Überprüfungszeitraum 4. Februar 2000 bis 31. Dezember 2001 war knapp die Hälfte aller Mitarbeiter in den Büros aufgrund von Arbeitsleihverträgen beschäftigt.

Das Bezugsniveau der Leiharbeitskräfte lag deutlich höher als das der öffentlich Bediensteten und war in einigen Fällen rund doppelt so hoch wie der Bezug eines vergleichbaren Vertragsbediensteten.

Rund 80 % der Arbeitsleihverträge waren insgesamt als "unechte" Arbeitsleihe zu bezeichnen. Eine solche lag dann vor, wenn die Leiharbeitskräfte am Tage ihres Dienstantritts kein Dienstverhältnis mit dem Bund, sondern mit einem Verleiher eingingen, der sie dann dem jeweiligen Ressort mit Überlassungsvertrag zur Verfügung stellte. Die "unechte" Arbeitsleihe brachte die Betroffenen oftmals auf ein Gehaltsniveau, das sie im öffentlichen Dienst sonst nicht erreicht hätten.

Es fehlten noch immer schriftliche Anforderungsprofile für die Tätigkeit in den Ministerbüros, in denen die für diese Tätigkeit verlangten besonderen Qualifikationen festgelegt sind.

Bei den in den einzelnen Büros erbrachten Überstundenleistungen stellte der RH beträchtliche Unterschiede fest: So wurden im Jahr 2000 im BMSG pro Mitarbeiter und Monat im Durchschnitt 58 Überstunden, im BMVIT 48 und im BMWA 36 Überstunden verrechnet.

Die Abrechnung der Arbeitsleihverträge, besonders der Überstunden und Reisespesen, verursachte teilweise wegen unklarer Bestimmungen einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand.

Kurzfassung

Im BMSG und im BMVIT wurden mittlerweile fast alle Arbeitsleihverträge aufgrund der Empfehlungen des RH in Sonderverträge umgewandelt; sie sind auf die Dauer der Tätigkeit im Ministerbüro befristet und enthalten einen All-inclusive-Bezug, mit dem auch alle Überstunden abgegolten sind.

Nach einem Hinweis des RH auf die fehlenden gesetzlichen Grundlagen stellte das BMSG die Auszahlung der "Präsidialzulagen" ab Juli 2002 ein. Im BMVIT ist die Auszahlung im April 2001 und im BMWA bereits im Oktober 2000 eingestellt worden.

Im BMSG wäre vor der Vergabe eines Public Relations-Vertrages die Einholung von drei Vergleichsangeboten notwendig gewesen.

Der RH teilte die Auffassung der internen Revision des BMVIT, die bei der Vergabe von zwölf Beratungsaufträgen an zwei Salzburger Unternehmen über insgesamt rd 1,9 Mill EUR durch den früheren Kabinettschef schwere Verstöße gegen die geltenden Vergabevorschriften, die haushaltsrechtlichen und die internen Vorschriften festgestellt hatte. Das BMVIT übergab im Juli 2002 der Staatsanwaltschaft Wien den Prüfbericht der internen Revision zur weiteren Veranlassung. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Prüfungsablauf und -gegenstand

Mit Antrag vom 23. November 2001 stellten die Abgeordneten Mag Kogler, Dr Kräuter und Genossen gemäß § 99 Abs 2 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates an den RH das Verlangen auf Durchführung einer "Sonderprüfung der Gebarung der Bundesministerien für

- soziale Sicherheit und Generationen (BMSG),
- Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) sowie
- Wirtschaft und Arbeit (BMWA)

bzw deren Vorgängerressorts hinsichtlich der Vollziehung aller dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Bestimmungen einschließlich des Ausschreibungsgesetzes 1989 insbesondere auch im Hinblick auf finanzielle und laufbahnmäßige Begünstigung von Personen im politischen Nahebereich (zB Ministerbüros) der Regierungsmitglieder seit dem 4. Februar 2000".

Der RH überprüfte zur Erfüllung dieses Prüfungsverlangens für den Zeitraum 4. Februar 2000 bis 31. Dezember 2001 die Vollziehung aller Dienst- bzw Arbeitsverhältnisse folgender Bediensteter in den drei genannten Bundesministerien:

(1) Mitarbeiter und Funktionäre der Ministerbüros oder vergleichbarer Einrichtungen und der Büros des Staatssekretärs bzw der Staatssekretärin in den Verwendungsgruppen A, B und C (A 1, A 2 und A 3), Vertragsbedienstete a, b und c, Mitarbeiter mit Sondervertrag sowie aufgrund von Arbeitsleihverträgen bzw Werkverträgen;



Prüfungsablauf und
-gegenstand

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

- (2) Sektionsleiter;
- (3) Überstunden, Verwendungszulagen gemäß § 121 Abs 1 Z 3 des Gehaltsgesetzes 1956, Funktionszulagen in den Funktionsgruppen A 1/5, A 1/6 und A 2/8 bzw Fixgehälter der unter (1) und (2) angeführten Mitarbeiter und Funktionäre;
- (4) Nebentätigkeiten gemäß § 37 des Beamten-Dienstrechtsgesetzes 1979 der unter (1) und (2) angeführten Mitarbeiter und Funktionäre;
- (5) Honorare für externe Betreuung und Unterstützung von Bundesministern.

Mit Antrag vom 18. September 1998 war der RH gemäß § 99 Abs 2 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates schon einmal mit der Durchführung einer Sonderprüfung der Gebarung des Bundeskanzleramtes und der anderen Zentralstellen (Bundesministerien) zum selben Themenkreis beauftragt worden. Er legte das Prüfungsergebnis dem Nationalrat als Sonderbericht Ministerbüros, Reihe Bund 2000/6, vor.

Da die beiden Prüfungsaufträge im Wesentlichen den selben Themenkreis zum Gegenstand hatten, stellte die aufgrund des Prüfungsauftrages vom 23. November 2001 durchzuführende Gebarungsprüfung eine Follow up-Prüfung zu der im Jahr 1998 beantragten Sonderprüfung dar. Der RH konnte sich dabei nicht nur am Aufbau des erwähnten Sonderberichts orientieren, sondern auch die Einhaltung der darin ausgesprochenen Empfehlungen überprüfen.

Der RH übermittelte im Februar 2002 einen Fragebogen an die drei genannten Bundesministerien. Auf Grundlage dieser Daten führte der RH von Mitte April bis Mitte Juli 2002 in den einzelnen Ressorts querschnittsmäßig Überprüfungen durch. Zu den Anfang Dezember 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen das BMSG und das BMWA Anfang März 2003 Stellung. Die Stellungnahme des BMVIT langte nach mehrmaliger Urgenz des RH erst Ende Mai 2003 im RH ein. Eine weitere Stellungnahme erfolgte im August 2003. Der RH gab hiezu Anfang Juli 2003 und im August 2003 seine Gegenäußerungen ab.

Grundsätzliche Feststellungen

Begriffe

Einleitung	Nachstehend sind einige dienst- und besoldungsrechtliche Begriffe, auf die im Folgenden Bezug genommen wird, überblicksartig erläutert.
Arbeitsleihvertrag	Arbeitnehmer werden von ihrem Arbeitgeber einem Dritten (zB dem Bund) überlassen, dem sie unmittelbar Arbeitsleistungen erbringen. Die Arbeitnehmer stehen in keinem Dienstverhältnis zum Bund; sie sind dem Betrieb des Leistungsempfängers (zB des Bundes) organisatorisch eingegliedert.
Sondervertrag	In Ausnahmefällen können für Mitarbeiter des Bundes, die in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Bund stehen (Vertragsbedienstete), im jeweiligen Dienstvertrag Regelungen getroffen werden, die von den Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 abweichen. Solche Dienstverträge sind als Sonderverträge zu bezeichnen und bedürften der Genehmigung durch den Bundesminister für Finanzen bzw die damalige Bundesministerin für öffentliche Leistung und Sport.
Verwendungs (Entlohnungs)gruppe	Die Verwendungs(Entlohnungs)gruppe ist ein Gliederungskriterium, das dem Grad der erforderlichen Vorbildung (zB Universitätsabschluss, Matura, Lehrabschluss) bei Beamten (Vertragsbediensteten) folgt. Dem Gliederungskriterium werden die Arbeitsplätze für den Allgemeinen Verwaltungsdienst des Bundes (zB Verwendungs(Entlohnungs)gruppen A 1(a) – Höherer Dienst, A 2(b) – Gehobener Dienst, A 3(c) – Fachdienst) zugeordnet.
Funktionsgruppe	In den Verwendungsgruppen A 1 bis A 5 sind neben der Grundlaufbahn für hervorgehobene Verwendungen bis zu neun Funktionsgruppen vorgesehen; beispielsweise ist die Verwendung "Leiter einer besonders bedeutenden Sektion" in einer Zentralstelle der Funktionsgruppe 9 zugeordnet.
Planstellenwertigkeit	Die Planstellen für Mitarbeiter des Bundes (Beamte und Vertragsbedienstete) sind im Stellenplan des Bundes unter Berücksichtigung der gesetzlich geregelten Arbeitsplatzbewertung auszuweisen. Die Planstellenwertigkeit folgt der Arbeitsplatzwertigkeit und weist auf die mit dem jeweiligen Arbeitsplatz verbundenen Anforderungen an das Wissen des betreffenden Mitarbeiters, die für die Umsetzung des Wissens erforderliche Denkleistung und die Verantwortung hin.



Begriffe

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

(Monats)Bezug	Der (Monats)Bezug des Beamten besteht aus dem – durch die Verwendungsgruppe bestimmten – Gehalt und allfälligen Zulagen (zB Verwendungs-, Funktions- und Dienstzulage). Vertragsbediensteten gebühren das durch die Entlohnungsgruppe bestimmte Monatsentgelt und allfällige Zulagen.
Fixgehalt	Beamten der Funktionsgruppen 7, 8 und 9 des Höheren Dienstes gebührt ein Fixgehalt. Das Fixgehalt ersetzt das Gehalt, eine allfällige Dienstalterszulage und Funktionszulagen; dadurch werden alle zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen abgegolten.
Funktionszulage und Verwendungszulage für Führungsaufgaben	<p>Beamten, die dem Besoldungssystem gemäß Besoldungsreform 1994 angehören und bestimmte herausgehobene Funktionen bekleiden, gebührt neben ihrem Grundgehalt eine nach der Verwendung differenzierte Funktionszulage. Bei bestimmten höheren Funktionen werden durch die Funktionszulage auch alle zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen abgegolten.</p> <p>Beamte in Führungsfunktionen, die in der Besoldungsgruppe "Beamte der Allgemeinen Verwaltung und Beamte in handwerklicher Verwendung" verbleiben, erhalten eine im Gehaltsgesetz 1956 geregelte Verwendungszulage; ihre Höhe wird durch das Ausmaß der besonderen Verantwortung (Funktionsanteil) und die zu erbringenden zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen, insbesondere Überstunden, (Mehrleistungsanteil) bestimmt.</p> <p>Mit dem Mehrleistungsanteil werden sämtliche zeit- und mengenmäßigen Mehrleistungen des Beamten abgegolten. Eine gesonderte Überstundenvergütung ist daneben nicht zulässig.</p>
Mehrfachverwendungen	Bereits im Sonderbericht Ministerbüros aus dem Jahr 2000 erachtete es der RH als unzweckmäßig, wenn Mitarbeiter von Ministerbüros mit Führungsfunktionen in anderen Organisationseinheiten betraut werden, obwohl von vornherein feststeht, dass sie diese Funktionen nur eingeschränkt wahrnehmen können. Die mit der Zuweisung eines Arbeitsplatzes verbundenen Aufgaben sollten uneingeschränkt wahrgenommen werden, weil eine Führungsaufgabe ein Mindestmaß an dienstlicher Präsenz erfordert.
Funktionsabgeltung	Einem Beamten des Allgemeinen Verwaltungsdienstes, der vorübergehend (zB vertretungshalber), aber an mindestens 29 aufeinander folgenden Kalendertagen auf einem – gegenüber seiner Funktionsgruppe – um mindestens zwei Funktionsgruppen höher zugeordneten Arbeitsplatz verwendet wird, gebührt eine Funktionsabgeltung.

Begriffe

Nebentätigkeit	<p>Einem Beamten können – ohne unmittelbaren Zusammenhang mit den dienstlichen Aufgaben, die ihm gemäß dem Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 obliegen – noch weitere Tätigkeiten für den Bund in einem anderen Wirkungskreis (zB Ausübung einer Funktion in Unternehmungen, die ganz oder teilweise im Eigentum des Bundes stehen) übertragen werden.</p>
Nebenbeschäftigung	<p>Nebenbeschäftigung ist jede Beschäftigung, die der Beamte außerhalb seines Dienstverhältnisses und einer allfälligen Nebentätigkeit ausübt. Der Beamte darf keine Nebenbeschäftigung ausüben, die ihn an der Erfüllung seiner dienstlichen Aufgaben behindert, die Vermutung einer Befangenheit hervorruft oder sonstige wesentliche dienstliche Interessen gefährdet.</p> <p>Der Beamte hat seiner Dienstbehörde jede erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung unverzüglich zu melden. Eine Nebenbeschäftigung ist erwerbsmäßig, wenn sie die Schaffung von nennenswerten Einkünften in Geld- oder Güterform bezweckt.</p>
Ministerbüros	<p>Die Organisationseinheiten im Nahbereich der jeweiligen Bundesminister bzw Staatssekretäre wiesen unterschiedliche Bezeichnungen auf (Kabinett, Büro). Nachstehend werden sie mit dem Begriff Ministerbüro bezeichnet.</p> <p>Der organisatorische Aufbau sowie die personelle Ausstattung der einzelnen Ministerbüros waren einerseits vom Unterstützungsbedarf des jeweiligen Bundesministers und andererseits von der Größe des Ressorts geprägt. So waren zum Stichtag 31. Dezember 2001 zwischen sechs und 19 Mitarbeiter unterschiedlicher Verwendungs- und Entlohnungsgruppen in den verschiedenen Ministerbüros beschäftigt. Anlässlich der Bewertung der Planstellen im Jahr 1995 wurde eine Sollstruktur der Bewertung der Arbeitsplätze in den Ministerbüros festgelegt.</p> <p>Gemäß dem Ausschreibungsgesetz 1989 erforderten Tätigkeiten im Rahmen des Kabinetts eines Bundesministers weder eine Ausschreibung noch waren die Bestimmungen über das Aufnahmeverfahren anzuwenden. Vereinzelt hatten Mitarbeiter in den Ministerbüros Doppelfunktionen inne (zB die Leitung von Sektionen, Gruppen oder Abteilungen).</p>
Arbeitsleihe	
Allgemeines	<p>1.1 Um den Besonderheiten der Tätigkeiten in Ministerbüros auch kurzfristig Rechnung tragen zu können, wurden vermehrt Arbeitsleihverträge abgeschlossen, weil es nach Meinung der betroffenen Bundesminister nahezu unmöglich gewesen wäre, Mitarbeiter zu finden, die zu den Gehaltsansätzen des Bundes ein Dienstverhältnis eingehen würden. Gemäß dem Stellenplan war für einen nicht im Bundesdienst stehenden Mitarbeiter, für den der Bund die Personalkosten trägt, eine dem Beschäftigungsausmaß und der Wertigkeit der Dienstleistungen entsprechende freie Planstelle zu binden.</p>



Arbeitsleihe

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

1.2 Auf der Grundlage des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes aus dem Jahr 1988 bestanden für den RH grundsätzlich keine rechtlichen Bedenken mehr gegen die Beschäftigung von Leiharbeitskräften beim Bund. Sofern alle erforderlichen Voraussetzungen, wie zB die Bindung einer entsprechenden Planstelle erfüllt wurden, erachtete der RH Arbeitsleihverträge dann für zulässig, wenn die Arbeitskräfteüberlassung

- für einen begrenzten Zeitraum,
- ohne unvertretbare Folgekosten und
- beschränkt auf besondere fachliche Funktionen erfolgt.

Wie in den Einzelfeststellungen des vorliegenden Berichtes näher ausgeführt, waren diese Bedingungen – abgesehen von den erforderlichen Planstellenbindungen – nicht immer gegeben.

Die Verrechnung der Leiharbeitsentgelte erfolgte vorschriftsgemäß als Ermessensausgaben. Dessen ungeachtet wäre der auf Leiharbeitsentgelte entfallende Anteil an den Ermessensausgaben bei einer Betrachtung der Personalausgabenentwicklung zu berücksichtigen; dies vor allem in Bereichen, in denen Arbeitsleihverhältnisse bevorzugt eingesetzt werden.

Gemäß den einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen haben die haushaltsleitenden Organe vor Durchführung von Vorhaben das Einvernehmen mit dem BMF herzustellen. Dies betrifft Vorhaben, die zum Eingehen von rechtsverbindlichen Verpflichtungen des Bundes über bestimmte Wertgrenzen führen und zu deren Erfüllung nach Maßgabe ihrer Fälligkeit im laufenden Finanzjahr oder in künftigen Finanzjahren Ausgaben des Bundes zu leisten wären. Das Einvernehmen ist nicht immer hergestellt worden.

Leiharbeitsentgelte

2.1 Die Leiharbeitsentgelte lagen erheblich über den Bezügen vergleichbarer Bundesbediensteter. Die Ermittlung der jeweiligen Entgeltansprüche war oft nicht eindeutig dokumentiert und nachzuvollziehen; Gehaltsansprüche aus früheren Dienstverhältnissen waren oft nicht ersichtlich. Bei bestehender Unternehmereigenschaft des Leiharbeitgebers im Sinne des Umsatzsteuergesetzes erhöhten die dem jeweiligen Ressort verrechnete Umsatzsteuer (20 %) und die Kommunalsteuer (3 %) die Ausgaben des Bundes für Leiharbeitskräfte nicht unerheblich. Einige Verleiher verrechneten zusätzlich so genannte Verwaltungskostenbeiträge (monatlich zwischen 8,72 EUR und 724 EUR – jeweils ohne USt).

2.2 Nach Ansicht des RH würde dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit dann entsprochen, wenn das vom Bund zu leistende Leiharbeitsentgelt an den Personalkosten vergleichbarer Bundesbediensteter orientiert ist. Eine sachliche Begründung für höhere Leiharbeitsentgelte sollte jedenfalls gegeben und nachzuvollziehen sein. Dies setzt voraus, dass die für die Tätigkeit im Ministerbüro verlangten besonderen Qualifikationen in Anforderungsprofilen schriftlich festgelegt werden.

Arbeitsleihe

Vertragsinhalte

- 3.1 Der Abschluss von Arbeitsleihverträgen erfolgte teilweise – aufgrund kurzfristiger Übernahme der Ministerfunktion – erst nach Beginn der Tätigkeit der betreffenden Leiharbeitnehmer beim Bund. Für die Abgeltung der Reisekosten und Überstunden galten unterschiedliche Regelungen. Die diesbezüglich von den Leiharbeitgebern den Ressorts vorgelegten Rechnungen enthielten oft keine näheren Details, die es ermöglicht hätten, die sachliche und rechnerische Richtigkeit dieser Angaben prüfen und bestätigen zu können.
- 3.2 Der RH regte an, Arbeitsleihverträge künftig nach einem einheitlichen Vertragsmuster abzuschließen. Die Höhe der jeweiligen Entgeltansprüche und die Entgeltbestandteile sollten vor Abschluss der Arbeitsleihverträge geklärt sowie entsprechende Nachweise der Kostenbestandteile vereinbart werden.

Überstunden- abrechnung

- 4.1 Für die Verleiher und für die von ihnen verliehenen Arbeitskräfte galten entsprechend ihrer Branchenzugehörigkeit die jeweiligen Kollektivverträge. Daraus ergaben sich große Unterschiede für die Kosten einer Überstunde. Die Höhe der Grundvergütung für eine Überstunde (ohne Zuschläge) errechnet sich aus dem Gehalt geteilt durch den so genannten Überstundenteiler (das ist die Anzahl der monatlichen Arbeitsstunden laut Kollektivvertrag). Dieser betrug beispielsweise bei der Bildungseinrichtung, die 19 "unechte" Leiharbeitskräfte verlieh, 143.
- 4.2 Da er im Vergleich dazu beim Bund* 173,5 beträgt, sind die Überstunden der öffentlich Bediensteten deutlich billiger.

* laut Vertragsbedienstetengesetz 1948 bzw Gehaltsgesetz 1956

"Unechte" Arbeitsleihe

- 5.1 Eine "unechte" Arbeitsleihe liegt dann vor, wenn die Leiharbeitskraft am Tage ihres Dienstantritts beim Bund kein Dienstverhältnis mit dem Bund, sondern mit einem Verleiher eingeht, der sie sogleich dem Bund mit Überlassungsvertrag zur Verfügung stellt.
- 5.2 Nach Ansicht des RH wäre eine Anstellung mit einem Dienst- bzw Sondervertrag möglich und für den Bund billiger gewesen. Die "unechte" Arbeitsleihe brachte die Betroffenen oftmals auf ein Gehaltsniveau, das sie im öffentlichen Dienst sonst nicht erreicht hätten.

Einzelfeststellungen**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen****Überblick**

- 1 Im Büro der bis 24. Oktober 2000 im Amt befindlichen Bundesministerin, Dr Elisabeth Sickl, bzw des seither in diese Funktion berufenen Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen, Mag Herbert Haupt, sowie des Staatssekretärs für Gesundheit, Univ Prof Dr Reinhart Waneck, waren zwischen 4. Februar 2000 und 31. Dezember 2001 insgesamt 54 Personen beschäftigt, davon 41 im Ministerbüro und 16 im Büro des Staatssekretärs. Drei Personen waren in beiden Büros tätig.

31 Mitarbeiter gehörten dem Personalstand des BMSG an (Beamte und Vertragsbedienstete), drei Personen waren aus anderen Ressorts dienstzugeteilt. 22 Mitarbeiter waren auf der Basis von Arbeitsleihen tätig, wobei zwei Personen zunächst als Arbeitsleihkräfte und anschließend als Vertragsbedienstete im Ministerbüro beschäftigt waren.

Zum Stichtag 31. Dezember 2001 waren 32 Personen beschäftigt, davon 18 im Ministerbüro und 14 im Büro des Staatssekretärs.

Personaleinsatz im Büro des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen

- 2 Die nachstehende Übersicht zeigt die Anzahl der Personen, die im Überprüfungszeitraum eine Funktion im Ministerbüro ausgeübt haben, und die Planstellenwertigkeit der ihnen dafür jeweils zugewiesenen bzw gebundenen Planstellen:

Funktion	Mitarbeiteranzahl	Planstellenwertigkeit
Leitung des Ministerbüros	5	A 1/7, A 1/9
Stellvertretende Leitung des Ministerbüros	2	A 1/4
Pressesprecher	3	A 1/4, A 2/7
Referent in A 1	10	A 1/1, A 1/2, A 1/4, A 1/6
Referent in A 2	11	A 2/4, A 2/5, A 2/7, A 1/4*
Sekretariat	13	A 2/7, A 3/2, A 3/3, A 3/5
Chauffeur	1	A 5/Grundlaufbahn, A 3/Grundlaufbahn

* befristete höherwertige Verwendung im Ministerbüro

Personaleinsatz im Büro des Staatssekretärs für Gesundheit

- 3 Die nachstehende Übersicht zeigt die Anzahl der Personen, die im Überprüfungszeitraum eine Funktion im Büro des Staatssekretärs, Univ Prof Dr Reinhart Waneck, ausgeübt haben, und die Planstellenwertigkeit der ihnen dafür jeweils zugewiesenen bzw gebundenen Planstellen:

Funktion	Mitarbeiteranzahl	Planstellenwertigkeit
Leitung des Büros	1	A 1/7
Stellvertretende Leitung des Büros	1	A 1/4, A 1/7*
Pressesprecher	1	A 2/7
Referent in A 1	5	A 1/1 bis A 1/4
Sekretariat	7	A 2/5, A 3/2
Chauffeur	1	A 3/Grundlaufbahn

* ab Oktober 2001 Doppelverwendung als Gruppenleiter

Neuaufnahmen

- 4.1 Im Überprüfungszeitraum wurden elf Personen neu in ein Bundesdienstverhältnis als Vertragsbedienstete aufgenommen, von denen zwei Personen bereits vorher als Arbeitsleihkräfte beschäftigt gewesen waren. Bei sechs Personen erfolgte die Neuaufnahme unbefristet.
- 4.2 Durch die unbefristeten Neuaufnahmen war die erforderliche Flexibilität hinsichtlich der Dauer der Tätigkeit in den Büros von Ministern und Staatssekretären nicht mehr gegeben. Der RH erachtete daher die unbefristete Neuaufnahme von Bediensteten in diesen Fällen als unzweckmäßig und empfahl, in Hinkunft lediglich Dienstverträge abzuschließen, die für die Dauer der Tätigkeit im Ministerbüro befristet sind.
- 4.3 *Das BMSG sagte dies zu.*

Bestellungen

- 5 Ein Mitarbeiter wurde mit der auf fünf Jahre befristeten Leitung einer Gruppe betraut, ein anderer mit der Leitung einer Abteilung. Beide Bestellungen erfolgten aufgrund öffentlicher Ausschreibungen und Beurteilungen durch Begutachtungskommissionen gemäß dem Ausschreibungsgesetz 1989.
- Ein Mitarbeiter wurde mit der provisorischen Leitung einer neu geschaffenen Abteilung betraut, eine Mitarbeiterin wurde zur geschäftsführenden Leiterin einer Abteilung – für die Dauer der Dienstfreistellung des bisherigen Abteilungsleiters – ernannt. Für diese Betrauungen waren keine Ausschreibungen erforderlich.
- 6.1 Im November 2001 schrieb das BMSG die Leitung der Bundesanstalt für Lebensmitteluntersuchung und -forschung in Wien öffentlich aus. Anstelle des ursprünglich geforderten Abschlusses eines "für den Aufgabenbereich einschlägigen Studiums" wurde über Ersuchen des Bundesministers der erfolgreiche Abschluss eines veterinärmedizinischen Studiums verlangt.

Mit 1. Februar 2002 betraute der Bundesminister eine ehemalige Mitarbeiterin seines Büros mit der ausgeschriebenen Funktion, obwohl sie von der Begutachtungskommission als in geringem Ausmaß geeignet beurteilt worden war. Er begründete dies mit ihrer besonderen Eignung für den erforderlichen Aufbau einer Informationsinfrastruktur auf IT-Basis und einer Public-Relations-Abteilung.

- 6.2 Durch die Festlegung auf Absolventen der Veterinärmedizin wurde der in Frage kommende Bewerberkreis eingeschränkt.

Mehrfachverwendungen

- 7.1 Vier Beschäftigte im Ministerbüro und zwei Beschäftigte im Büro des Staatssekretärs wiesen Mehrfachverwendungen auf; vier davon zugleich eine Leitungsfunktion. Bei drei Personen wurden keine Bezugserhöhungen durch zusätzlich verrechnete Überstunden festgestellt.

Ein Mitarbeiter bezog als Referatsleiter ein Pauschale für zwölf Überstunden im Monat. Für seine Tätigkeit im Büro des Staatssekretärs verrechnete er zusätzlich rd 70 Überstunden im Monat. Insgesamt fielen bei ihm dadurch mehr als 900 Überstunden pro Jahr mit einem Überstundenentgelt von rd 22 300 EUR (2000) bzw rd 23 800 EUR (2001) an.

- 7.2 Der RH regte an, Mehrfachverwendungen, die zu derartigen Bezugserhöhungen im Wege einzeln verrechneter Überstunden führen, zu vermeiden.

Arbeitsleihe

Übersicht

- 8.1 Im Zeitraum zwischen 4. Februar 2000 und 31. Dezember 2001 schloss das BMSG für 18 Mitarbeiter des Ministerbüros und für vier Mitarbeiter des Staatssekretariats Arbeitsleihverträge ab, wobei drei Personen in beiden Büros tätig wurden.

Die davon mit einem Land, einer Kammer und einem Versicherungsverband jeweils abgeschlossenen Arbeitsleihverträge betrafen drei Mitarbeiter, die dort schon länger beschäftigt gewesen waren.

Die 13 von Vorfeldorganisationen einer politischen Partei und sieben von der Bildungseinrichtung einer Interessenvertretung zur Verfügung gestellten Leiharbeitskräfte gingen am Tag ihres Dienstantritts im BMSG kein Dienstverhältnis mit dem Bund, sondern mit dem Verleiher ein, der sie sogleich dem BMSG mit Überlassungsvertrag zur Verfügung stellte. Eine Leiharbeitskraft wurde nach einer mehrmonatigen Unterbrechung von einem anderen Verleiher verliehen.

- 8.2 Nach Auffassung des RH handelte es sich bei Letzteren um Fälle "unechter" Arbeitsleihe, in denen der Abschluss von Dienstverträgen mit dem Bund zweckmäßiger gewesen wäre.

Arbeitsleihe

8.3 *Laut Stellungnahme des BMSG sei bereits ein Großteil der Arbeitsleihverträge in Sonderverträge auf der Grundlage des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 umgewandelt worden, die den Richtlinien des damaligen BMLS entsprechen.*

Abschluss der Verträge

9.1 Der schriftliche Abschluss der Arbeitsleihverträge zwischen den Verleihern und dem BMSG erfolgte in den meisten Fällen erst nach Aufnahme der Tätigkeit der Leiharbeitskräfte im BMSG. So ließ sich der ab 10. April 2000 als Pressereferent Beschäftigte seine Tätigkeit für einen Monat mittels Honorarnote in Höhe von 6 105 EUR (inklusive USt) abgelden, weil ein entsprechender Arbeitsleihvertrag mit dem Verleiher erst mit Wirksamkeit vom 10. Mai 2000 abgeschlossen wurde.

In einigen Fällen war der Abschluss zeitlich nicht nachvollziehbar, weil auf den Verträgen das Datum fehlte; in anderen Fällen endete das Arbeitsleihverhältnis, bevor noch ein schriftlicher Vertrag zustande kam.

9.2 Nach Auffassung des RH wären raschere Vertragsabschlüsse zweckmäßig und der Rechtssicherheit dienlich gewesen.

Mitwirkung des BMF

10.1 Wie der RH feststellte, ersuchte das BMSG erst nach Abschluss des jeweiligen Arbeitsleihvertrages das BMF um die nach den Haushaltsvorschriften erforderliche Zustimmung.

10.2 Der RH empfahl, in Hinkunft rechtzeitig, also vor Vertragsabschluss, die Zustimmung des BMF einzuholen. Falls dies nicht möglich sein sollte, wäre für den Fall der Nichtzustimmung des BMF die Auflösung des Vertrages zu vereinbaren.

Inhalt der Verträge

Leiharbeitsentgelte

11.1 Die monatlichen Bezüge der Leiharbeitskräfte lagen gegenüber den bestmöglichen Monatsbezügen eines vergleichbaren Vertragsbediensteten um bis zu 124 % höher. Eine sachliche und nachvollziehbare Begründung für die höheren Entgelte war nicht gegeben. Ebenso wenig war aus den Unterlagen ersichtlich, dass die ausgeliehenen Arbeitskräfte in früheren Dienstverwendungen derart hohe Bezüge erzielt hätten, welche die Höhe des vereinbarten Leiharbeitsentgelts rechtfertigen würden.

11.2 Der RH vermisste in diesem Zusammenhang entsprechende schriftliche Anforderungsprofile, in denen die für die Tätigkeit im Ministerbüro verlangten besonderen Qualifikationen festgelegt werden. Die sachliche Begründung für allfällige höhere Leiharbeitsentgelte sollte jedenfalls gegeben und nachvollziehbar sein.

Abrechnung der Reisegebühren

12.1 Bis auf eine Ausnahme fehlten in den bis Ende 2000 abgeschlossenen Arbeitsleihverträgen Regelungen betreffend die Abrechnung von Reisekosten. Erst in

den im Jahr 2001 abgeschlossenen Arbeitsleihverträgen wurde die Anwendung der Reisegebührenvorschrift des Bundes vereinbart, ohne jedoch die Gebührenstufe festzulegen.

Dessen ungeachtet rechneten alle Leiharbeitskräfte, die Dienstreisen unternahmen, nach der höchsten Gebührenstufe der Reisegebührenvorschrift ab. Die Auszahlung erfolgte vom Verleiher, der die Kosten im Refundierungsweg beim BMSG anforderte.

- 12.2 Der RH empfahl dem BMSG, künftig die Reiserechnungen auf Basis der Reisegebührenvorschrift direkt mit den Mitarbeitern abzurechnen, weil in diesem Fall weder Umsatzsteuer noch Kommunalsteuer anfällt. Dabei wäre aber nicht generell von der höchsten Gebührenstufe, sondern von der Wertigkeit der gebundenen Planstelle und dem Lebensalter der Betroffenen auszugehen.

- 12.3 *Das BMSG sagte die Beachtung der Empfehlungen zu.*

Abrechnung der Überstunden

- 13.1 Mit Ausnahme einer Sekretärin erbrachten im Überprüfungszeitraum alle Leiharbeitskräfte des Ministerbüros und des Staatssekretariats Überstundenleistungen. Folgende Arten der Abgeltung der erbrachten Mehrleistungen wurden festgestellt:

- All-inclusive-Bezug*;
- Gewährung einer Mehrleistungszulage, womit alle Mehrleistungen abgegolten sind;
- Gewährung eines Überstundenpauschales;
- Einzelverrechnung angeordneter Überstunden;
- Mischform von pauschalierten und angeordneten Überstunden.

* Mit diesem sind alle mit einer Funktion im Zusammenhang stehenden zeitlichen und inhaltlichen Mehrleistungen als abgegolten zu betrachten.

Die Abrechnung der Überstunden verursachte im BMSG einen großen Verwaltungsaufwand, weil immer wieder fehlerhafte Rechnungen vorgelegt wurden.

- 13.2 Der RH erachtete es für zweckmäßig, bei regelmäßigem Überstundenanfall eine pauschale Abgeltung der Mehrleistung bzw einen All-inclusive-Bezug zu vereinbaren. Voraussetzung dafür wäre jedoch ein über einen längeren Zeitraum exakt geführter Dienstzeitznachweis.

Planstellenbindung

- 14 Sechs Personen wurden Planstellen außerhalb des Ministerbüros bzw des Büros des Staatssekretärs zugewiesen, davon zwei als Karenzersatz. Für die insgesamt 22 Arbeitsleihkräfte wurden entsprechende freie Planstellen gebunden.

Überstunden

Überblick

- 15 Im Ministerbüro und im Büro des Staatssekretärs (ohne Chauffeure) verrechneten in den Jahren 2000 und 2001 jeweils 37 Personen Überstunden (einzeln bzw pauschal), wobei im Durchschnitt rd 58 Überstunden (2000) bzw rd 54 Überstunden (2001) pro Mitarbeiter und Monat anfielen. Pro Chauffeur und Monat fielen durchschnittlich 136 Überstunden (2000) bzw 123 Überstunden (2001) an.

Neben den Überstundenabgeltungen wurden in keinem Fall Verwendungs- oder Funktionszulagen bezogen.

Ausmaß an Überstunden

- 16.1 Ein stellvertretender Leiter des Ministerbüros bezog sofort ab Dienstbeginn (Februar 2000) bis März 2001 ein Pauschale für 80 Überstunden pro Monat als "Fixstarter", ohne auch nur für einen einzigen Monat detaillierte Überstundenaufzeichnungen vorgelegt zu haben.

Insgesamt wurden bei 23 Personen im Durchschnitt mehr als 60 Überstunden und bei sieben Personen sogar mehr als 100 Überstunden pro Monat verrechnet; der Höchstwert eines Chauffeurs lag bei rd 1 800 Überstunden in einem Jahr.

- 16.2 Der RH empfahl dem BMSG, die durch die Verwaltungspraxis des damaligen BMLS vorgegebene Obergrenze für pauschalierte Überstunden (50 Werktags- sowie zehn Sonn- und Feiertagsüberstunden pro Monat) nach Möglichkeit generell, also auch bei einzeln verrechneten Überstunden, einzuhalten. Im Übrigen sollten Überstundenaufzeichnungen für wenigstens sechs Monate geführt werden, um entsprechende Grundlagen für die Bemessung eines Pauschales zu haben.

Parallele Handhabung von Pauschalierung und Einzelverrechnung

- 17.1 Bei 17 Mitarbeitern fielen neben pauschalierten Überstunden auch noch Überstunden im Wege der Einzelverrechnung an.

Ein stellvertretender Leiter des Büros des Staatssekretärs erhielt ab März 2000 mit Zustimmung des BMF zunächst ein Pauschale für 50 Werktagsüberstunden pro Monat. Im April 2000 erteilte das damalige BMLS einem weiteren Antrag auf Pauschalierung von zusätzlich zehn Sonn- und Feiertagsüberstunden seine Zustimmung. In weiterer Folge fand er auch damit nicht das Auslangen und verrechnete insgesamt doppelt so viele Überstunden (einzeln und pauschal), als seiner Pauschalierung entsprach.

- 17.2 Bei der gleichzeitigen Anwendung von Pauschalierung und Einzelverrechnung ging der Sinn der ursprünglich mit einer Pauschalierung bezweckten Verwaltungsvereinfachung verloren. Der RH regte daher an, diese Vorgangsweise in Zukunft entweder durch Anpassung des Pauschales oder durch ausschließliche Einzelverrechnung zu vermeiden.

Belohnungen und Präsidialzulagen**Präsidialzulagen**

- 18.1 Bis Ende 1999 erhielten die leitenden Angehörigen des Präsidiums (Sektions-, Gruppen-, Abteilungs- und Referatsleiter) sowie die Mitarbeiter des Ministerbüros anstelle der bis zum Jahr 1989 monatlich ausbezahlten "Präsidialzulage" Belohnungen in der Höhe von rd 51 bis 363 EUR pro Monat, die quartalsweise ausbezahlt wurden. Diese Praxis wurde für die Angehörigen des Präsidiums im Wesentlichen beibehalten.

Einige Angehörige des Ministerbüros bzw Büros des Staatssekretärs (insbesondere Leiter oder deren Stellvertreter) bezogen ab dem Jahr 2000 jedoch deutlich höhere "Präsidialzulagen" (bis 1 090 EUR); in einem Fall betrug die "Präsidialzulage" sogar 2 413 EUR pro Monat. Daneben wurden aber auch einmal im Jahr Belohnungen (bis zu 2 035 EUR) gewährt.

- 18.2 Die Beauftragten des RH wiesen das BMSG im Zuge der Überprüfung darauf hin, dass eine Rechtsgrundlage für die Gewährung von "Präsidialzulagen" fehlte. Daher sei die Gewährung schon bisher problematisch gewesen. Die Höhe der in jüngster Zeit gewährten "Präsidialzulagen" sei jedenfalls auch mit der bisherigen Verwaltungspraxis nicht mehr zu rechtfertigen.

- 18.3 *Das BMSG schloss sich dieser Auffassung an und stellte ab Juli 2002 die Auszahlung der "Präsidialzulagen" ein.*

**Belohnungen für
Leiharbeitskräfte**

- 19.1 Im Überprüfungszeitraum erhielten zwölf Leiharbeitskräfte einmalige Belohnungen zuerkannt; diese lagen zwischen 291 EUR und 1 817 EUR pro Mitarbeiter. In zwei Fällen wurde zusätzlich eine so genannte "Präsidialzulage" von monatlich 182 EUR bzw 727 EUR ausbezahlt. In einem Fall gewährte man bereits nach einem Monat eine Belohnung in Höhe von 727 EUR, obwohl der Leiharbeitsvertrag nur für die Dauer von zweieinhalb Monaten abgeschlossen war.

- 19.2 Der RH bezweifelte nicht, dass die Tätigkeit als persönlicher Mitarbeiter eines Bundesministers oder Staatssekretärs auf einem besonderen Vertrauensverhältnis beruht, im Vergleich zu einer Gesamtberufslaufbahn im Regelfall von kurzer Dauer ist und große Anforderungen an die jeweilige Person stellt.

Die Auszahlung von Belohnungen an Leiharbeitskräfte entsprach aber nicht dem Sparsamkeitsgebot, weil ihr im Vergleich zu anderen Bundesbediensteten bedeutend höheres Leiharbeitsentgelt ohnehin den Mehreinsatz abdeckte. Der RH hielt weiters kritisch fest, dass eine sachliche Begründung für die Gewährung von Belohnungen kurz nach Dienstantritt nicht nachvollziehbar war.

Bezüge

Allgemeines

- 20 Der RH ermittelte zum Zwecke der Vergleichbarkeit für jeden Mitarbeiter im Ministerbüro den durchschnittlichen Monatsbezug einschließlich aller Überstunden sowie anteiliger Belohnungen und Sonderzahlungen des jeweiligen Kalenderjahres (jeweils gerundet auf 100 EUR). Reisegebühren und Auslagenersätze sind ebenso wenig enthalten wie allfällige Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Nebenbeschäftigungen.

Bezüge im Ministerbüro

- 21 Für die Leitung des Büros des Bundesministers sowie die Pressesprecher ermittelte der RH folgende Bandbreite der durchschnittlichen Monatsbezüge in EUR:

Funktion	Niedrigster Monatsbezug	Höchster Monatsbezug
Leitung des Ministerbüros	7 600	18 900
Stellvertretende Leitung des Ministerbüros	6 100	6 800
Pressesprecher	6 300	9 100

Der Monatsbezug von 7 600 EUR für die Leitung des Ministerbüros entsprach dem für diese Funktion vorgesehenen Fixgehalt, mit dem auch alle Überstundenleistungen abgegolten waren. Der Monatsbezug von 18 900 EUR entfiel auf eine Arbeitsleihkraft. Die Pressesprecher waren aufgrund von Arbeitsleihen tätig.

- 22.1 Für die Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 3 000 und 7 200 EUR.
- 22.2 Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 um bis zu 50 % höher als jener der Beamten in A 1 war.
- 23.1 Für die Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 2 ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 1 400 und 7 700 EUR.
- 23.2 Der RH stellte fest, dass der Durchschnittsbezug der Arbeitsleihkräfte mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 2 um bis zu 111 % höher als jener der Beamten in A 2 und um bis zu 46 % höher als jener der Vertragsbediensteten war.
- 24.1 Für die Beschäftigten im Sekretariat ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 1 800 und 5 700 EUR.
- 24.2 Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte im Sekretariat fast doppelt so hoch wie jener der öffentlich Bediensteten war.



Bezüge

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

Bezüge im Büro des Staatssekretärs 25 Für die Leitung des Büros des Staatssekretärs sowie den Pressesprecher ermittelte der RH folgende Bandbreite der durchschnittlichen Monatsbezüge in EUR:

Funktion	Niedrigster Monatsbezug	Höchster Monatsbezug
Leitung des Büros	7 800	7 800
Stellvertretende Leitung des Büros	6 500	7 000
Pressesprecher	6 000	7 000

26.1 Für die Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 5 600 und 7 200 EUR.

26.2 Der RH stellte fest, dass die Umstellung auf einen All-inclusive-Bezug zu einer Senkung des Durchschnittsbezuges der Arbeitsleihkräfte führte: Im Jahr 2000 war er um 23 %, im Jahr 2001 nur noch um rd 11 % höher als jener der Beamten.

27.1 Für die Beschäftigten im Sekretariat ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 1 900 und 2 900 EUR.

27.2 Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug sowohl für Beamte als auch für Vertragsbedienstete bei je rd 2 400 EUR lag. Im Sekretariat waren keine Arbeitsleihkräfte tätig.

Nebentätigkeiten 28 Eine Mitarbeiterin des Ministerbüros und zwei Mitarbeiter des Staatssekretariats übten insgesamt fünf Nebentätigkeiten aus, teilweise unentgeltlich, teilweise für ein Sitzungsgeld von 34,88 EUR.

Nebenbeschäftigungen 29.1 Zwei Mitarbeiter des Ministerbüros und ein Mitarbeiter des Staatssekretariats übten insgesamt sechs Nebenbeschäftigungen aus. Sie waren teils als Vortragende, als Berater, als Sachverständige oder als Konsiliar- bzw Kassenvertragsarzt tätig.

Im Mai 2001 ersuchte das BMSG aufgrund von Medienberichten den im Februar 2000 bestellten Leiter des Büros des Staatssekretärs, sich zur Frage von Nebenbeschäftigungen zu äußern. Mit Schreiben vom 11. Mai 2001 gab er an, als Kassenvertragsfacharzt und als Konsiliararzt tätig zu sein; diese Nebenbeschäftigungen habe er dem BMSG bereits vor seinem Dienstantritt bekannt gegeben. Aus den Personalunterlagen war dafür aber kein schriftlicher Nachweis ersichtlich, obwohl jede erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung unverzüglich der Dienstbehörde zu melden ist.

Das BMSG nahm das Schreiben unter der Voraussetzung zur Kenntnis, dass durch seine Nebenbeschäftigungen weder eine Behinderung der dienstlichen Aufgabenerfüllung eintritt noch die Vermutung einer Befangenheit hervorgerufen wird bzw keine wesentlichen dienstlichen Interessen gefährdet werden. Eine Überprüfung des Ausmaßes der Nebenbeschäftigung unterblieb.

Nebenbeschäftigungen

Im März 2002 teilte der Büroleiter dem BMSG mit, dass er seine Nebenbeschäftigung als Kassenvertragsfacharzt mit 1. April 2002 einstellen und dann nur mehr gutachterlich und als Konsiliarfacharzt tätig sein werde.

- 29.2 Der RH beanstandete, dass der Büroleiter diese Nebenbeschäftigungen dem BMSG erst im Mai 2001, also mehr als ein Jahr nach Beginn des Dienstverhältnisses, und dann nur auf ausdrückliche Aufforderung hin gemeldet hatte.

Der RH empfahl dem BMSG, die Mitarbeiter zur Einhaltung ihrer Meldepflichten anzuhalten.

Einzelfälle

Auszahlung einer Jubiläumszuwendung

- 30.1 Der vorhin erwähnte Leiter des Büros des Staatssekretärs hatte ein rd 26-jähriges Dienstverhältnis mit dem BMLV, welches er 1997 mittels Austrittserklärung beendete. Anlässlich seines neuerlichen Dienstantritts im Februar 2000 überprüfte das BMSG seine Personaldaten und ersuchte das BMLV im August 2000 um Bekanntgabe, ob ihm bereits eine Jubiläumszuwendung für 25 Jahre treue Dienste gewährt worden war. Dies wurde vom BMLV im September 2000 verneint.

Im März 2002, also mehr als fünf Jahre nach dem Jubiläumstichtag, beantragte der Leiter des Büros des Staatssekretärs beim BMSG die Nachzahlung der Jubiläumszuwendung samt Zinsen. Auf Anfrage des BMSG teilte das damalige BMLS im Juni 2002 unter Hinweis auf ein Erkenntnis des Verwaltungsgerichtshofes mit, dass der Anspruch auf Jubiläumszuwendung jedenfalls verjährt sei.

Der Büroleiter nahm in einem Schreiben an das BMSG vom 2. Juli 2002 zwar die Verjährung zur Kenntnis, ersuchte jedoch das BMSG, unter Einbindung des BMLV zu überprüfen, "ob bzw in welcher Form eine Auszahlung der Jubiläumszuwendung auf der Basis von Billigkeitserwägungen dennoch möglich wäre".

In der Folge ersuchte das BMSG das BMLV am 11. Juli 2002 um entsprechende Überprüfung einer Auszahlungsmöglichkeit, ohne das BMLV über die abschlägige Rechtsauskunft des damaligen BMLS zu informieren. Am 25. Juli 2002 teilte das BMLV mit, es gewähre dem Büroleiter nachträglich eine Jubiläumszuwendung in der Höhe von rd 9 300 EUR, und zahlte diese aus.

- 30.2 Der RH kritisierte, dass die Jubiläumszuwendung vom BMLV ausbezahlt wurde, obwohl der Anspruch darauf bereits verjährt war. Er beanstandete aber auch, dass das BMSG es unterlassen hatte, das BMLV über die abschlägige Rechtsauskunft des BMLS zu informieren.

- 30.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei der Bedienstete nunmehr Bundesbediensteter im BMSG und erfülle alle Voraussetzungen für die Zuerkennung einer Jubiläumszuwendung. Aus haushaltsrechtlicher Sicht sei dem Bund kein Schaden entstanden.*



Einzelfälle

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

- 30.4 Der RH erwiderte, dass die Stellungnahme des BMLV die Frage offen ließ, warum dem Beamten beim Ausscheiden aus dem Dienst des BMLV nicht die an sich übliche Jubiläumsszuwendung gewährt worden war. Aufgrund der doch ungewöhnlichen Umstände dieses Einzelfalles könne heute nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass beim damaligen Ausscheiden aus dem Bundesdienst Gründe vorgelegen sind, welche die Nichtgewährung einer Jubiläumsszuwendung rechtfertigten.

Die nunmehr erfolgte Zahlung der Jubiläumsszuwendung ohne ein gründliches Ermittlungsverfahren war daher nach Auffassung des RH nicht geboten und wirkte sich als finanzielle Belastung für den Bund aus.

Arbeitsleihe 1

- 31.1 Das BMSG ließ mit Wirksamkeit vom 19. April 2000 einen Akademiker vom Land Kärnten aus und setzte ihn bis 7. Jänner 2001 als Leiter des Ministerbüros ein.

Neben dem monatlichen Entgelt, das sich nach seinem Bezugsanspruch gegenüber dem Land Kärnten richtete, gewährte ihm das BMSG zunächst eine pauschalierte Überstundenvergütung für 20 Werktagsüberstunden sowie zehn Sonn- und Feiertagsüberstunden im April und für 40 Werktagsüberstunden sowie zehn Sonn- und Feiertagsüberstunden im Mai 2000. Über seinen Antrag vom 7. August 2000 erhielt er rückwirkend ab 1. Juni 2000 80 Werktagsüberstunden sowie 20 Sonn- und Feiertagsüberstunden im Betrag von monatlich rd 4 470 EUR vergütet; ein entsprechender Überstundennachweis lag nicht vor.

- 31.2 Der RH sprach sich grundsätzlich nicht gegen eine pauschale Abgeltung der Mehrleistungen aus. Grundlage dafür müssten jedoch entsprechende Überstundenaufschreibungen über mehrere Monate sein.

Arbeitsleihe 2

- 32.1 Eine Verwaltungsangestellte des Landes Kärnten (bis 30. November 2000 im "Gehobenen Verwaltungsdienst") wurde mit 1. Dezember 2000 von der Vorfelddorganisation einer politischen Partei angestellt und am gleichen Tag dem BMSG als Leiterin des Ministerbüros zur Dienstleistung überlassen. Sowohl in dem vom Verleiher dem BMSG übermittelten Dienstzettel über die Anstellung als auch im Überlassungsvertrag vom 19. Dezember 2000 wurde die Genannte als Akademikerin ausgewiesen.

Laut Dienstzettel des Verleihers wurden als Entgelt 8 212 EUR brutto pro Monat, 14-mal pro Jahr, und eine wöchentliche Normalarbeitszeit von 40 Wochenstunden vereinbart.

Aufgrund ihrer hohen Überstundenleistungen erhielt sie folgende Monatsbezüge:

Monat	Überstunden	Monatsbezug in EUR
Dezember 2000	80,50	16 281
Jänner 2001	143,25	20 135
Februar 2001	135,75	19 510
März 2001	0	7 482

Einzelfälle

Das Vertragsverhältnis wurde mit 15. März 2001 beendet. Der Verleiher stellte dem BMSG für die Zeit vom 1. Dezember 2000 bis 15. März 2001 inklusive dem Arbeitgeberanteil insgesamt 70 051 EUR in Rechnung, die auch beglichen wurden.

Am 16. März 2001 wurde die Genannte als Vertragsbedienstete beim BMSG mit einem Fixbezug v1/5 (6 106 EUR brutto pro Monat inklusive sämtlicher Überstunden) aufgenommen. Der Aufforderung, die für den Abschluss des entsprechenden Dienstvertrages notwendigen Personalunterlagen vorzulegen – darunter auch die Sponsionsurkunde – kam sie nicht nach. Am 3. April 2001 gab sie gegenüber dem Bundesminister bekannt, dass sie das Studium der Rechtswissenschaften noch nicht abgeschlossen habe, und reichte gleichzeitig ihre Kündigung ein.

Daraufhin erstattete das BMSG am 4. April 2001 wegen des Verdachtes der Erfüllung des Tatbestandes des Betruges eine Anzeige an die Staatsanwaltschaft, die jedoch das Verfahren im Juli 2003 einstellte.

- 32.2 Der RH hält fest, dass die Genannte bis 30. November 2000 in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis zum Land Kärnten im "Gehobenen Verwaltungsdienst" im Sekretariat des damaligen Landeshauptmann-Stellvertreters (Ing Matthias Reichhold) beschäftigt war.

Nach der Aktenlage gab sie sowohl beim Abschluss ihres Dienstvertrages beim Verleiher als auch beim Abschluss des Überlassungsvertrages an, den akademischen Titel Magister zu führen. Die Höhe des im Dezember 2000 vereinbarten Bezuges von 8 212 EUR orientierte sich an der Tatsache eines angeblich abgeschlossenen Studiums.

Kostenersatz für ein Vorstellungsgespräch

- 33.1 Eine Leiharbeitskraft legte dem BMSG eine Reise- und Hotelkostenrechnung über den Betrag von 2 067 EUR vor. Diese Kosten waren anlässlich der Anreisen von Rom zu einem Vorstellungsgespräch und zum Dienstantritt entstanden. Nach Rücksprache mit der Bundesministerin refundierte das BMSG 1 453 EUR.

- 33.2 Der RH hält dazu fest, dass diese Kosten im persönlichen Interesse der Leiharbeitskraft entstanden waren und sie dafür auch selber aufzukommen hatte. Die Kostenübernahme durch das BMSG war daher nicht gerechtfertigt.



Unterstützung und Beratung der Bundesministerin

Public Relations- Beratungsvertrag

34.1 Am 8. August 2000 schloss das BMSG über Wunsch der damaligen Bundesministerin, Dr Elisabeth Sickl, mit einer Werbeagentur einen Vertrag zum Thema "Kommunikations- und PR-Beratung der Bundesministerin zur medien- und öffentlichkeitswirksamen Unterstützung ihrer Tätigkeit im Sinne einer persönlichen Betreuung sowie Beratung bei der öffentlichkeitswirksamen Präsentation hinsichtlich der durch die Bundesministerin repräsentierten Themenbereiche". Die Vergabe erfolgte im Verhandlungsverfahren ohne Einholung von Vergleichsangeboten. Als Auftragsentgelt wurde eine fixe Pauschalvergütung von monatlich 8 721 EUR (ohne USt) vereinbart.

Wegen ständiger Kommunikationsprobleme mit dem Ministerbüro wurde über Wunsch des Auftragnehmers der bestehende Agenturvertrag mit 30. September 2000 einvernehmlich aufgelöst. Bis dahin fielen Kosten in Höhe von 17 442 EUR (ohne USt) an.

34.2 Der RH wies darauf hin, dass nach den hausinternen Vergabevorschriften des BMSG bei Aufträgen dieser Größenordnung mindestens drei schriftliche Vergleichsangebote einzuholen gewesen wären.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Überblick

- 1 Im Büro des bis 14. November 2000 im Amt befindlichen Bundesministers, DI Michael Schmid, sowie der ihm nachfolgenden Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie, DI Dr Monika Forstinger, waren zwischen 4. Februar 2000 und 31. Dezember 2001 insgesamt 41 Personen beschäftigt. 19 Mitarbeiter gehörten dem Personalstand des BMVIT an (Beamte und Vertragsbedienstete), zwei Personen waren aus anderen Ressorts dienstzugeteilt. 19 Mitarbeiter waren auf der Basis von Arbeitsleihen tätig. Eine Person gehörte weder dem Personalstand des BMVIT an, noch war sie dienstzugeteilt oder aufgrund eines Arbeitsleihvertrages beschäftigt.

Der Bundesminister bzw die Bundesministerin verfügten außerdem über vier Chauffeure in der Kraftfahrzeugstelle, wobei ein Chauffeur von der Bundespolizeidirektion Wien dienstzugeteilt war. Zwei Chauffeure gehörten dem Personalstand des BMVIT an, ein Chauffeur war auf Basis einer Arbeitsleihe tätig.

Zum Stichtag 31. Dezember 2001 waren noch 19 Personen (ohne Chauffeure oder Mitarbeiter in Karenz) im Ministerbüro beschäftigt. Eine Arbeitsleihkraft befand sich seit 15. Jänner 2001 in Karenz.

Personaleinsatz im Büro des Bundes- ministers für Verkehr, Innovation und Technologie

- 2 Die nachstehende Übersicht zeigt die Anzahl der Personen, die im Überprüfungszeitraum eine Funktion im Ministerbüro ausgeübt haben, und die Planstellenwertigkeit der ihnen dafür jeweils zugewiesenen bzw gebundenen Planstellen:

Funktion	Mitarbeiteranzahl	Planstellenwertigkeit
Leitung des Ministerbüros	2	A 1/7
Pressesprecher	2	A 1/4, A 2/6
Referent in A 1	15	A 1/2 bis A 1/5, A 2/6
Referent in A 2	5	A 2/6
Sekretariat	17	A 1/2, A 2/4 bis A 2/6, A 3/1 bis A 3/4, A 4/2, A 5/Grundlaufbahn
Chauffeur	4	A 3/2, A 4/1, A 5/Grundlaufbahn, E 2b/ Grundlaufbahn

**Neuaufnahmen**

- 3.1 Im Überprüfungszeitraum wurden zehn Personen neu in ein Bundesdienstverhältnis (als Vertragsbedienstete) aufgenommen. Bei acht Personen erfolgte die Neuaufnahme befristet für die Dauer der Verwendung im Kabinett des Bundesministers. Zwei zunächst als befristet vorgesehene Dienstverhältnisse wurden auf ausdrücklichen Wunsch der Ressortleitung auf unbefristete Dauer (mit einem Monat Probezeit) abgeschlossen; sie wurden mittlerweile einverständlich gelöst.
- 3.2 Durch die unbefristeten Neuaufnahmen war die erforderliche Flexibilität hinsichtlich der Dauer der Tätigkeit im Ministerbüro nicht mehr gegeben. Der RH erachtete daher die unbefristete Neuaufnahme von Bediensteten in einem Ministerbüro als unzumutbar und empfahl, in Zukunft lediglich Dienstverträge abzuschließen, die für die Dauer der Tätigkeit im Ministerbüro befristet sind.
- 3.3 *Das BMVIT teilte mit, dass die seit der Umwandlung der Arbeitsleihverträge geschlossenen Dienstverträge dieser Empfehlung entsprechen.*

Bestellungen

- 4 Nach öffentlicher Ausschreibung wurde ein Beamter eines anderen Ressorts von der Begutachtungskommission als bestgeeignet befunden und mit der Funktion des Generalsekretärs betraut.

Im Prüfungszeitraum wurden keine Mitarbeiter des Ministerbüros in Leitungsfunktionen bestellt.

Mehrfachverwendungen

- 5 Aufgrund der vom BMVIT übergebenen Unterlagen waren keine Mehrfachverwendungen der Beschäftigten im Ministerbüro festzustellen.

Arbeitsleihe**Übersicht**

- 6.1 Im Zeitraum zwischen 4. Februar 2000 und 31. Dezember 2001 schloss das BMVIT für 20 Mitarbeiter des Ministerbüros einschließlich eines Chauffeurs Arbeitsleihverträge ab.

Die beiden Arbeitsleihverträge, die mit einem Fonds und der Landesgruppe einer politischen Partei abgeschlossen wurden, betrafen jeweils Mitarbeiter, die dort schon länger beschäftigt gewesen waren.

Zwei Arbeitsleihkräfte wurden für rd. eineinhalb Monate von der Bildungseinrichtung einer Interessenvertretung und unmittelbar anschließend von einem Unternehmen verliehen. Insgesamt wurden von der Bildungseinrichtung acht und von fünf Unternehmen zwölf Leiharbeitskräfte zur Verfügung gestellt. Diese gingen am Tag ihres Dienstantritts im BMVIT kein Dienstverhältnis mit dem Bund, sondern mit dem Verleiher ein, der sie sogleich dem BMVIT mit Überlassungsvertrag zur Verfügung stellte.

Arbeitsleihe

6.2 Nach Auffassung des RH handelte es sich dabei um Fälle "unechter" Arbeitsleihe, in denen der Abschluss von Dienstverträgen mit dem Bund zweckmäßiger gewesen wäre.

6.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien bis Ende April 2002 alle Arbeitsleihverträge der Referenten in vom damaligen BMLS genehmigte Sonderverträge mit All-inclusive-Bezügen umgewandelt worden. Die Arbeitsleihverträge im Sekretariatsbereich wären bis Ende 2001 in Standardverträge umgewandelt worden.*

Abschluss der Verträge

7.1 Der schriftliche Abschluss der Arbeitsleihverträge zwischen den Verleihern und dem BMVIT erfolgte in allen Fällen erst nach Aufnahme der Tätigkeit der Leiharbeitskräfte im BMVIT. Für vier Arbeitsleihverhältnisse dauerte es rund sieben Monate bis zur Vertragsunterzeichnung durch das BMVIT. In einem dieser Fälle war das Arbeitsleihverhältnis bereits zwei Monate vorher beendet worden.

Der entsprechende Vertrag für die Beistellung einer Sekretärin vom 18. Jänner bis zum 28. Februar 2001 wurde erst am 8. Mai 2001 unterfertigt. Im Fall einer Pressesprecherin, die vom 2. Mai 2001 bis 30. April 2002 beschäftigt war, kam überhaupt kein schriftlicher Vertrag zustande. Dies führte in der Folge zu Problemen bei der Abrechnung des Leiharbeitsentgelts.

7.2 Nach Auffassung des RH wären raschere Vertragsabschlüsse zweckmäßig und der Rechtssicherheit dienlich gewesen.

Mitwirkung des BMF

8.1 Das BMVIT ersuchte vor Abschluss der jeweiligen Arbeitsleihverträge das BMF um Zustimmung. Das BMF hat im Jahr 2001 für fünf Leiharbeitskräfte das damalige BMLS mitbefasst. Dieses vertrat die Meinung, "dass der zu vereinbarende Kostenersatz für die gegenständliche Arbeitsleihe teurer kommen würde als ein entsprechender Sondervertrag, weshalb mit dem BMLS eine diesbezügliche Klärung herbeizuführen wäre". Eine abschließende Stellungnahme des BMF blieb in diesen Fällen offen.

Im November 2001 waren Forderungen der Verleiher für die erwähnten fünf Leiharbeitskräfte in Höhe von rd 265 000 EUR ausständig, die vom BMVIT aufgrund der fehlenden Vertragsabschlüsse zunächst nicht zur Anweisung gebracht wurden.

Im Dezember 2001 schloss das BMVIT mit Ausnahme der Pressesprecherin die entsprechenden Arbeitsleihverträge ab und beglich die offenen und laufenden Verpflichtungen. Die Empfehlung des BMLS, anstatt der fünf Arbeitsleihverträge Sonderverträge abzuschließen, setzte das BMVIT nur in zwei Fällen (im ersten Halbjahr 2002) um.

8.2 Der RH hielt fest, dass die genannten Arbeitsleihverträge zwischen dem BMVIT und den Verleihern grundsätzlich rechtsverbindlich waren, letztlich aber ohne Zustimmung des BMF abgeschlossen wurden. Falls die vorherige rechtzeitige Befassung des BMF nicht möglich sein sollte, wäre in Hinkunft für den Fall der Nichtzustimmung des BMF die Auflösung des Vertrages zu vereinbaren.



Arbeitsleihe

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

Inhalt der Verträge 9.1 Leiharbeitsentgelte

Die monatlichen Bezüge der Leiharbeitskräfte lagen gegenüber den bestmöglichen Monatsbezügen eines vergleichbaren Vertragsbediensteten um bis zu 114 % höher. Eine sachliche und nachvollziehbare Begründung für die höheren Entgelte war nicht gegeben. Ebenso wenig war aus den Unterlagen ersichtlich, dass die ausgeliehenen Arbeitskräfte in früheren Dienstverwendungen derart hohe Bezüge erzielt hätten, welche die Höhe des vereinbarten Leiharbeitsentgelts rechtfertigen würden.

- 9.2 Der RH vermisste in diesem Zusammenhang entsprechende schriftliche Anforderungsprofile, in denen die für die Tätigkeit im Ministerbüro verlangten besonderen Qualifikationen festgelegt werden. Die sachliche Begründung für allfällige höhere Leiharbeitsentgelte sollte jedenfalls gegeben und nachvollziehbar sein.

Abrechnung der Reisegebühren

- 10.1 Die Leiharbeitskräfte rechneten ihre Dienstreisen unterschiedlich ab; ein Teil nach der Reisegebührenvorschrift des Bundes, ein Teil nach dem für sie geltenden Kollektivvertrag. Die Auszahlung erfolgte mit einer Ausnahme durch die Verleiher, welche die Kosten im Refundierungsweg beim BMVIT anforderten.
- 10.2 Der RH empfahl dem BMVIT, künftig die Reiserechnungen auf Basis der Reisegebührenvorschrift direkt mit den Mitarbeitern abzurechnen, weil in diesem Fall weder Umsatzsteuer noch Kommunalsteuer anfällt. Dabei wäre die Gebührenstufe nach der Wertigkeit der gebundenen Planstelle und dem Lebensalter der Betroffenen zu ermitteln.
- 10.3 *Laut Mitteilung des BMVIT werde dieser Empfehlung bereits entsprochen.*

Abrechnung der Überstunden

- 11.1 Von den 20 Arbeitsleihkräften im Ministerbüro erbrachten im Überprüfungszeitraum sieben Personen angeordnete Überstunden. Die Mehrleistungen der übrigen Arbeitsleihkräfte wurden mit einem All-inclusive-Bezug abgegolten.

Die für die Abrechnung verantwortliche Stelle im BMVIT verfügte nicht über die entsprechenden Kollektivverträge, um die vorgelegten Abrechnungen auf ihre sachliche Richtigkeit zu überprüfen. Trotzdem wurden jeweils die Richtigkeit der Lieferung (Leistung) und die Preisangemessenheit bestätigt.

- 11.2 Die Bestätigung der sachlichen Richtigkeit ohne Vorliegen der dafür erforderlichen Voraussetzungen war haushaltsrechtlich unzulässig. Der RH erachtete es für zweckmäßig, bei regelmäßigem Überstundenanfall eine pauschale Abgeltung der Mehrleistung bzw einen All-inclusive-Bezug zu vereinbaren. Voraussetzung dafür wäre jedoch ein über einen längeren Zeitraum exakt geführter Dienstzeitrachweis.

Arbeitsleihe

- 11.3 *Das BMVIT räumte Anfangsschwierigkeiten bei den Abrechnungen ein und betonte, es habe bei Unklarheiten mit den Verleihern Rücksprache gehalten. Aufgrund der im Ministerbüro regelmäßig anfallenden Überstunden seien die Arbeitsleihverträge zur Verwaltungsvereinfachung und Kosteneinsparung sukzessive auf All-inclusive-Bezüge umgestellt worden. Da diese Leiharbeitskräfte der Eigenverantwortung zur Erfüllung ihrer Aufgaben unterlagen, seien im Ministerbüro keine Dienstzeitaufzeichnungen geführt worden.*

Soweit im Kabinett des Bundesministers bzw im Büro des Staatssekretärs Mitarbeiter aufgrund von Arbeitsleihverträgen beschäftigt seien, werde in Hinkunft bei der Überprüfung der vorgelegten Überstundenabrechnungen entsprechend der Empfehlung des RH vorgegangen werden.

Verwaltungskosten

- 12.1 Ein Verleiher stellte dem BMVIT pro Arbeitsleihe monatlich zwischen 652 EUR und 724 EUR (ohne USt) als Verwaltungskosten in Rechnung; im Überprüfungszeitraum insgesamt 19 873 EUR (ohne USt). Hingegen verrechnete die Bildungseinrichtung einer Interessenvertretung für jede Arbeitsleihkraft einen Verwaltungskostenbeitrag von monatlich 8,72 EUR (ohne USt), insgesamt 488 EUR.

Die Abrechnung eines anderen Verleihers für drei Arbeitsleihkräfte enthielt einen als Finanzierungs- und Bearbeitungskosten bezeichneten Betrag in Höhe von 997 EUR, den das BMVIT bezahlte. Die Folgerechnungen des genannten Verleihers wiesen ebenfalls Finanzierungs- und Bearbeitungskosten aus, deren Bezahlung das BMVIT aber ablehnte.

- 12.2 Bei einer Anstellung der betroffenen Leiharbeitskräfte durch das BMVIT mit Dienst- oder Sondervertrag wären keine Verwaltungskostenbeiträge angefallen. Der RH vermerkte kritisch, dass die Anerkennung und Bezahlung der Bearbeitungskosten von 997 EUR nicht gerechtfertigt war, weil dafür eine vertragliche Grundlage fehlte.

- 12.3 *Das BMVIT stimmte dem RH zu und erklärte, die 997 EUR seien irrtümlich bezahlt worden; es wies darauf hin, dass im Ministerbüro nur mehr Dienst- oder Sonderverträge bestünden.*

Planstellenbindung

- 13.1 Für die insgesamt 20 Arbeitsleihkräfte (einschließlich eines Chauffeurs) wurden freie Planstellen gebunden, wobei für einen A 1-wertig verwendeten Mitarbeiter lediglich eine Planstelle der Wertigkeit A 2 vorgesehen war. Weiters wurde einer Vertragsbediensteten aufgrund der Kürze des Dienstverhältnisses keine Planstelle zugewiesen. Für neun Personen wurden Planstellen außerhalb des Ministerbüros gebunden, davon drei als Karenzersatz. Bei der Zuweisung von Planstellen traten in zwei Fällen Überschneidungen von mehr als drei Monaten auf.

- 13.2 Der RH empfahl dem BMVIT, in Hinkunft für die Zuweisung entsprechender Planstellen zu sorgen und dabei Überschneidungen zu vermeiden.

- 13.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT könne die Arbeitsplatzvidenz aus technischen Gründen nur zu Jahresbeginn geändert werden. Deshalb seien unterjährig Planstellenbindungen außerhalb des Ministerbüros notwendig, wobei die Arbeitsplatzwertigkeit zu beachten sei.*

Überstunden

Überblick

- 14 Im Ministerbüro (ohne Chauffeure) verrechneten in den Jahren 2000 und 2001 jeweils 17 Personen Überstunden einzeln, wobei im Durchschnitt rd 48 Überstunden (2000) bzw rd 46 Überstunden (2001) pro Mitarbeiter und Monat anfielen. Bei den Chauffeuren fielen durchschnittlich 129 Überstunden (2000) bzw 100 Überstunden (2001) pro Monat an.

Im Ministerbüro wurden die Pauschalierung und die Einzelverrechnung von Überstunden nicht parallel angewendet. Neben Überstundenabgeltungen wurden in keinem Fall Verwendungs- oder Funktionszulagen bezogen.

Ausmaß an Überstunden

- 15.1 Im Ministerbüro fielen bei acht Personen im Durchschnitt mehr als 60 Überstunden pro Monat an.

Die Chauffeure leisteten mehr als 60 Überstunden pro Monat; bei zwei Chauffeuren wurden sogar durchschnittlich mehr als 100 Überstunden pro Monat verrechnet. Der Höchstwert eines Chauffeurs lag bei rd 1 500 Überstunden in einem Jahr.

- 15.2 Der RH empfahl dem BMVIT, die durch die Verwaltungspraxis des damaligen BMLS vorgegebene Obergrenze für pauschalierte Überstunden (50 Werktags- sowie zehn Sonn- und Feiertagsüberstunden pro Monat) nach Möglichkeit generell, also auch bei einzeln verrechneten Überstunden, einzuhalten.

Belohnungen und Präsidialzulagen

- 16.1 Bis Ende 1999 erhielten die Angehörigen des Präsidiums (Sektions-, Gruppen-, Abteilungs-, Referatsleiter und teilweise auch Sachbearbeiter) sowie die Mitarbeiter des Ministerbüros "Präsidialzulagen" in der Höhe von rd 58 bis 73 EUR pro Monat, die quartalsweise in Form von Belohnungen ausbezahlt wurden.

Das BMVIT behielt diese Praxis für die Angehörigen des Präsidiums im Wesentlichen bei. Im Ministerbüro erhielten sechs Mitarbeiter (2000) bzw fünf Mitarbeiter (2001) "Präsidialzulagen" von 58 EUR pro Monat. Ab April 2001 wurden auf Veranlassung des neu bestellten Generalsekretärs keine "Präsidialzulagen" mehr ausbezahlt.

Im Ministerbüro erhielten die Beamten und Vertragsbediensteten Belohnungen für besondere Leistungen von bis zu 741 EUR (2000) bzw 436 EUR (2001) pro Jahr.

- 16.2 Der RH anerkannte die Einstellung der Auszahlung von "Präsidialzulagen", weil für die Auszahlung die Rechtsgrundlage fehlte. Die Höhe der Belohnungen gab keinen Anlass zur Kritik.

Bezüge

Allgemeines

17 Zum Zwecke der Vergleichbarkeit ermittelte der RH für jeden Mitarbeiter im Ministerbüro den durchschnittlichen Monatsbezug einschließlich aller Überstunden sowie anteiliger Belohnungen und Sonderzahlungen des jeweiligen Kalenderjahres (jeweils gerundet auf 100 EUR). Reisegebühren und Auslagenersätze sind ebenso wenig enthalten wie allfällige Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Nebenbeschäftigungen.

Bezüge im
Ministerbüro

18 Für die Leitung des Büros des Bundesministers und der Pressesprecher ermittelte der RH folgende Bandbreite der durchschnittlichen Monatsbezüge in EUR:

Funktion	Niedrigster Monatsbezug	Höchster Monatsbezug
Leitung des Ministerbüros	8 100	11 000
Pressesprecher	2 900	6 600

Im durchschnittlichen Monatsbezug von 11 000 EUR für die Leitung des Ministerbüros ist auch eine Urlaubersatzleistung enthalten.

19.1

Für die Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 3 000 und 9 100 EUR.

19.2

Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 im Jahr 2000 um bis zu 60 % über dem der Vertragsbediensteten lag. Im Jahr 2001 lag er nur noch rd 10 % darüber, weil in diesem Jahr neue Arbeitsleihverträge auf der Basis von All-inclusive-Bezügen abgeschlossen wurden, was die Verrechnung von Überstunden ausschloss.

20.1

Für die Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 2 ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 2 300 und 5 800 EUR.

20.2

Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 2 mehr als doppelt so hoch war wie jener der Vertragsbediensteten.

21.1

Für die Beschäftigten im Sekretariat ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 1 400 und 4 000 EUR.

21.2

Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte im Sekretariat um bis zu 50 % höher als jener der Beamten war. Dabei blieb eine Chefsekretärin, die auch für Pressebetreuung zuständig war, mit einem Monatsbezug von 6 400 (2000) bzw 6 800 EUR (2001) außer Betracht.

- Nebentätigkeiten**
- 22.1 Nach den Erhebungen des RH und den ihm vorgelegten Unterlagen übten im Überprüfungszeitraum sechs Mitarbeiter des Ministerbüros insgesamt 22 Nebentätigkeiten aus. Oftmals fehlten aber Angaben über die Höhe eines allenfalls erzielten Entgelts. Ein Mitarbeiter erhielt im Jahr 2000 für sieben Aufsichtsratsfunktionen insgesamt rd 6 100 EUR.
- 22.2 Der RH bezweifelte die Vollständigkeit der vorgelegten Unterlagen sowohl hinsichtlich des Personenkreises als auch der ausgeübten Nebentätigkeiten. Er bemängelte, dass trotz der von ihm bereits im Jahr 1999 im Zuge der vorherigen Prüfung der Ministerbüros ausgesprochenen Empfehlung noch immer keine vollständigen Aufzeichnungen über die Nebentätigkeiten vorlagen. Weiters vermerkte er kritisch, dass ihm die Daten nur unvollständig und mit großer zeitlicher Verzögerung bekannt gegeben wurden.
- 22.3 *Das BMVIT vertrat die Auffassung, seine Aufzeichnungen wären richtig und vollständig. Es werde aber in Hinkunft noch mehr auf die Vollständigkeit der auf die Nebentätigkeiten bezüglichen Aufzeichnungen Bedacht nehmen.*
- 22.4 Der RH erwiderte, dass nur im Personalakt einer Person fünf Nebentätigkeiten vermerkt waren, in allen übrigen Personalakten fehlten entsprechende Vermerke. Er wies ergänzend darauf hin, dass für die Auskunft an den RH betroffene, aber bereits ausgeschiedene Mitarbeiter vom Ministerbüro erst angeschrieben werden mussten.

- Nebenbeschäftigungen**
- 23 Eine Mitarbeiterin des Ministerbüros hat eine Nebenbeschäftigung (PR-Beratung) gemeldet.

Einzelfälle

- Beschäftigung ohne Vertrag**
- 24.1 Die Generalsekretärin eines Forschungsvereins war von Oktober 2001 bis April 2002 im Ministerbüro unentgeltlich als Referentin für Forschung und Technologie tätig, ohne dass für diese Tätigkeit ein Vertrag vorgelegt werden konnte.
- 24.2 Nach Auffassung des RH könnten sich daraus Probleme mit der Amtsverschwiegenheit und Haftungsfragen ergeben.
- 24.3 *Laut Mitteilung des BMVIT sei die Tätigkeit der Generalsekretärin im Ministerbüro vom Kabinettschef mit dem Forschungsverein abgestimmt worden.*

Einzelfälle

Beendigung einer
Arbeitsleihe

- 25.1 Ein Unternehmen stellte mit 1. März 2000 einen Mitarbeiter an und verlieh ihn am gleichen Tag an das BMVIT, in dem er als Leiter des Ministerbüros eingesetzt wurde. Das Entgelt betrug 6 904 EUR brutto pro Monat (inklusive Überstunden), 14-mal pro Jahr.

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2000 kündigte das BMVIT den Vertrag mit dem Verleiher mit Wirksamkeit 31. März 2001; die damalige Bundesministerin verzichtete bereits ab 18. Dezember 2000 auf seine Dienstleistung. Für den Zeitraum Jänner bis März 2001 stellte der Verleiher insgesamt 39 567 EUR (ohne USt) für die Gehaltsfortzahlung, die Urlaubersatzleistung und die entsprechenden Sonderzahlungen in Rechnung.

- 25.2 Die Beendigung dieses Vertrages verursachte höhere Kosten als die vorzeitige Auflösung eines Dienstverhältnisses nach den Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948. Da in diesem Fall die Kündigungsfrist nur zwei Wochen betragen hätte, wäre die Gehaltsfortzahlung (rd 21 000 EUR) für die Monate Jänner bis März 2001 entfallen.

Unterstützung und Beratung der Bundesministerin

Zwölf Beratungsaufträge an zwei
Salzburger
Unternehmen

- 26.1 Als dem Generalsekretär im Dezember 2001 vom Ministerbüro Unterlagen betreffend einen Auftrag mit einem Auftragsvolumen von rd 490 000 EUR zur administrativen Abwicklung übergeben wurden, stellte er verschiedene gravierende Mängel fest; er beauftragte die interne Revision mit der Prüfung der Auftragsvergaben des seit Jänner 2001 amtierenden Kabinettschefs.

Die interne Revision stellte Folgendes fest:

(1) Der Kabinettschef erteilte von Jänner 2001 bis Jänner 2002 an zwei Salzburger Unternehmen zwölf Beratungsaufträge über insgesamt rd 1,9 Mill EUR.

(2) Der Kabinettschef schrieb nur die beiden Erstaufträge aus, die wegen ihres Umfangs auch im Verhandlungsverfahren hätten vergeben werden können. Diese "Ausschreibungen" erfüllten allerdings nicht einmal die Anforderungen der ÖNORM A 2050 für Verhandlungsverfahren (zB Angebotsfrist fünf Tage).

(3) Da beide Unternehmen schon vor den jeweiligen Ausschreibungen Vorarbeiten für das BMVIT erbracht hatten, wären sie von der Angebotslegung auszuschließen gewesen. Sie stellten nach Auftragserteilung Leistungen in Rechnung, die sie schon vor der Ausschreibung erbracht hatten.

(4) Alle weiteren EU-weit auszuschreibenden Folgeaufträge vergab der Kabinettschef an die beiden Unternehmen im Verhandlungsverfahren.

(5) Der Kabinettschef war allein tätig; er lud zur Angebotslegung ein; die Angebote waren an ihn persönlich zu richten; er erteilte die Aufträge und bestätigte auch die sachliche Richtigkeit der Abrechnungen.



Unterstützung und Beratung
der Bundesministerin

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

(6) Der Kabinettschef erteilte die Aufträge mündlich aufgrund von Angeboten, die vieles offen ließen; schriftliche Verträge wurden nicht errichtet. Allerdings bedankten sich die Unternehmen oftmals schriftlich für die Auftragserteilung, um so aus ihrer Sicht die Auftragserteilung zu dokumentieren.

(7) Die Auftragsvergaben wurden nicht – wie in der Revisionsordnung vorgesehen – der internen Revision vor Vertragsabschluss zur Kenntnis gebracht.

(8) Die aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften erforderlichen Zustimmungen des BMF wurden nicht eingeholt.

(9) Die verrechneten Honorare waren um bis zu einem Drittel höher, als sie vom BMVIT an gleichwertige Unternehmen bezahlt wurden.

(10) Der Kabinettschef hinterfragte auch beträchtliche Preissteigerungen (bis zu 13 % in sieben Monaten) nicht, sondern akzeptierte sie. Teilzahlungen wurden unabhängig vom Leistungsfortschritt vereinbart und geleistet. Einige Teilrechnungen bestätigte der Kabinettschef als sachlich richtig, obwohl die Zahlungen noch gar nicht fällig waren.

(11) Einige Leistungen wurden doppelt verrechnet, nämlich in Form von Teilrechnungen und nochmals als Rechnung über den Gesamtbetrag; der Kabinettschef bestätigte dennoch die sachliche Richtigkeit.

(12) Der Kabinettschef gestand dem einen Unternehmen rund viermal so hohe (pauschale) Reisekosten wie dem anderen Unternehmen zu, obwohl beide aus Salzburg waren.

(13) Die vorhandenen Schriftstücke wurden nicht in der Registratur des Ministerbüros erfasst; es fehlten Eingangs- und Ausgangsvermerke.

(14) Zu einigen in Rechnung gestellten Aufträgen lagen im BMVIT keine Unterlagen auf.

(15) Daher meldete die interne Revision Zweifel an der Authentizität einiger Dokumente an.

Das BMVIT übergab im Juli 2002 der Staatsanwaltschaft Wien entsprechend deren Ersuchen vom Jänner 2002 den Prüfbericht der internen Revision zur weiteren Veranlassung. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

26.2 Nach Auffassung des RH waren die Beanstandungen der internen Revision zutreffend. Er vermerkte kritisch, dass sowohl das anweisende Organ als auch die Buchhaltung die Anweisungen bzw. Buchungen trotz gravierender Mängel durchgeführt hatten. Das BMVIT hätte daher in Hinkunft dafür zu sorgen, dass die anweisenden Stellen und die Buchhaltung die Einhaltung der geltenden Vorschriften genauer überwachen.

Unterstützung und Beratung
der Bundesministerin

26.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT seien die festgestellten Sachverhalte durch eine Einzelperson verursacht worden und nicht in einem Strukturproblem des Ressorts begründet. Das BMVIT sagte die strikteste Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und Empfehlungen des RH zu; Auftragsvergaben und Bestellungen würden künftig nur von den entsprechenden Fachabteilungen durchgeführt werden.*

Weitere
Honorarzahungen

27.1 (1) Unter Hinweis auf einen persönlichen Auftrag der damaligen Bundesministerin legte ein freier Journalist im Oktober 2001 für die Verfassung von zwei Reden eine Honorarnote in Höhe von rd 6 100 EUR (inklusive USt) zu Händen des Kabinettschefs.

(2) Für die journalistische/redaktionelle Tätigkeit für die Bundesministerin von März bis Oktober 2001 stellte ein Redaktionsbüro 3 488 EUR (inklusive USt) in Rechnung.

(3) Unter Hinweis auf das schriftliche Angebot stellte ein einschlägiges Institut für ein viereinhalbstündiges Medientraining mit der Bundesministerin 698 EUR in Rechnung.

In allen Fällen sind die Bestellscheine erst nach Einlangen der Rechnungen ausgestellt worden.

27.2 Nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften wären jedoch die Bestellscheine bereits mit Auftragserteilung auszustellen und vom anweisenden Organ an die Buchhaltung zu übermitteln gewesen.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Überblick

- 1 Im Kabinett des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr Martin Bartenstein, sowie im Büro der damaligen Staatssekretärin für Tourismus und Freizeitwirtschaft, Marès Rossmann, waren zwischen 4. Februar 2000 und 31. Dezember 2001 25 Personen beschäftigt, davon 16 im Kabinett des Bundesministers und neun im Büro der Staatssekretärin.

Elf Mitarbeiter gehörten dem Personalstand des BMWA an (Beamte und Vertragsbedienstete), 14 Mitarbeiter waren auf der Basis von Arbeitsleihen tätig.

Darüber hinaus verfügten der Bundesminister und die Staatssekretärin über je zwei Chauffeure, die in der Amtswirtschaftsstelle (Kraftwagendienst) Dienst versahen. Anzumerken ist, dass die beiden Chauffeure des Bundesministers aus einem anderen Ressort dienstzugeteilt waren.

Zum Stichtag 31. Dezember 2001 waren noch 21 Personen (ohne Chauffeure oder Mitarbeiter in Karenz) beschäftigt, davon 15 im Kabinett des Bundesministers und sechs im Büro der Staatssekretärin. Eine Mitarbeiterin befand sich seit 8. Oktober 2001 in Karenz.

Personaleinsatz im Büro des Bundes- ministers für Wirt- schaft und Arbeit

- 2 Die nachstehende Übersicht zeigt die Anzahl der Personen, die im Überprüfungszeitraum eine Funktion im Ministerbüro ausgeübt haben, und die Planstellenwertigkeit der ihnen dafür jeweils zugewiesenen bzw gebundenen Planstellen:

Funktion	Mitarbeiteranzahl	Planstellenwertigkeit
Leitung des Ministerbüros	1	A 1/7
Pressesprecher	1	A 1/6
Referent in A 1	8	A 1/2, A 1/4 bis A 1/6
Referent in A 2	1	A 2/3
Sekretariat	5	A 1/Grundlaufbahn, A 3/2, A 3/5
Chauffeur	2	A 3/Grundlaufbahn

Personaleinsatz im Büro der damaligen Staatssekretärin für Tourismus und Freizeitwirtschaft

3 Die nachstehende Übersicht zeigt die Anzahl der Personen, die im Überprüfungszeitraum eine Funktion im Büro der Staatssekretärin ausgeübt haben, und die Planstellenwertigkeit der ihnen dafür jeweils zugewiesenen bzw gebundenen Planstellen:

Funktion	Mitarbeiteranzahl	Planstellenwertigkeit
Leitung des Büros	2	A 1/6
Pressesprecher	2	A 1/4
Referent in A 1	1	A 1/4
Sekretariat	5	A 3/2, A 3/3
Chauffeur	2	A 3/Grundlaufbahn

Neuaufnahmen

4.1 Im Überprüfungszeitraum wurden fünf Personen neu in ein Bundesdienstverhältnis als Vertragsbedienstete aufgenommen. Die Neuaufnahmen erfolgten befristet (als Karenzersatz bzw für die Dauer der Verwendung im Kabinett des Bundesministers und im Büro der Staatssekretärin); dabei wurden Sonderverträge gemäß § 36 des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 abgeschlossen.

In vier von insgesamt sieben Sonderverträgen für befristete höherwertige Verwendungen wurde ein Anspruch auf Reisegebühren nach der höchsten Gebührenstufe 3 der Reisegebührenvorschrift des Bundes vereinbart, obwohl nach der gängigen Verwaltungspraxis ausschließlich die niedrigere Gebührenstufe 2a vorzusehen gewesen wäre. Dennoch lagen für diese Sonderverträge – soweit erforderlich – die Zustimmungen des BMLS* vor.

* bzw des BMF vor In-Kraft-Treten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2000

- 4.2 Der RH empfahl, diese Sonderverträge der gängigen Verwaltungspraxis anzupassen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMWA werde der Empfehlung Rechnung getragen werden.*

Bestellungen

5 Im Überprüfungszeitraum wurden keine Mitarbeiter des Kabinetts des Bundesministers bzw des Büros der Staatssekretärin in Leitungsfunktionen bestellt. Zwei Mitarbeitern wurden befristete, höherwertige Projektarbeitsplätze zugewiesen; Ausschreibungen waren dafür nicht erforderlich.

Mehrfachverwendungen

6.1 Nach Angaben des BMWA wiesen drei Beschäftigte im Kabinett des Bundesministers Mehrfachverwendungen auf, dabei hatten zwei Personen zugleich Leitungsfunktionen inne.

Bei einem Mitarbeiter, der zugleich stellvertretender Leiter einer Abteilung war, fielen im Rahmen seiner Tätigkeit als Referent im Kabinett des Bundesministers

monatlich rd 70 Überstunden bzw mehr als 800 Überstunden pro Jahr im Wege der Einzelverrechnung an; dies führte zu einem Überstundenentgelt von rd 17 000 EUR (2000) bzw rd 19 000 EUR (2001).

- 6.2 Der RH regte an, Mehrfachverwendungen, die zu derart hohen Arbeitsbelastungen und damit verbundenen Bezugserhöhungen im Wege einzeln verrechneter Überstunden führen, zu vermeiden.
- 6.3 *Das BMWA nahm den Hinweis zur Kenntnis und meinte ergänzend, dass jeder Einzelfall gesondert zu prüfen wäre.*

Arbeitsleihe

Übersicht

- 7.1 Im Zeitraum zwischen 4. Februar 2000 und 31. Dezember 2001 schloss das BMWA für zehn Mitarbeiter des Ministerbüros und für vier Mitarbeiter des Staatssekretariats Arbeitsleihverträge ab.

Die fünf davon mit einer Kammer abgeschlossenen Verträge bzw der mit einer Versicherung abgeschlossene Vertrag betrafen Mitarbeiter, die dort schon länger beschäftigt gewesen waren.

Die übrigen zur Verfügung gestellten Leiharbeitskräfte (vier von der Bildungseinrichtung einer Interessenvertretung, eine von der Vorfeldorganisation einer politischen Partei und drei von zwei Unternehmen) gingen am Tag ihres Diensttritts im BMWA kein Dienstverhältnis mit dem Bund, sondern mit dem Verleiher ein, der sie sogleich dem BMWA mit Überlassungsvertrag zur Verfügung stellte.

- 7.2 Nach Auffassung des RH handelte es sich bei Letzteren um Fälle "unechter" Arbeitsleihe, in denen der Abschluss von Dienstverträgen mit dem Bund zweckmäßiger gewesen wäre.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMWA schließe es Arbeitsleihverträge nur in jenen Fällen ab, in denen die nachgefragte Qualifikation im Ressortbereich nicht gegeben sei.*

Abschluss der Verträge

- 8.1 In drei Fällen trat das BMWA an Stelle des ehemaligen BMUJF in bestehende Arbeitsleihverträge mit einer Kammer, der Bildungseinrichtung und einem Unternehmen ein, weil die Leiharbeitskräfte mit dem Bundesminister vom BMUJF in das BMWA wechselten.

Der schriftliche Abschluss der übrigen Arbeitsleihverträge erfolgte in den meisten Fällen erst nach Aufnahme der Tätigkeit der Leiharbeitskräfte im BMWA.

- 8.2 Nach Auffassung des RH wären raschere Vertragsabschlüsse zweckmäßig gewesen.

Arbeitsleihe

- Mitwirkung des BMF
- 9.1 Wie der RH feststellte, ersuchte das BMWA in keinem Fall – weder vor Abschluss des jeweiligen Arbeitsleihvertrages noch später – das BMF um Zustimmung, obwohl dies nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften geboten gewesen wäre.
 - 9.2 Der RH empfahl, in Hinkunft vor Vertragsabschluss die nach den Haushaltsvorschriften notwendige Zustimmung einzuholen. Falls die vorherige rechtzeitige Befassung des BMF nicht möglich sein sollte, wäre für den Fall der Nichtzustimmung des BMF die Auflösung des Vertrages zu vereinbaren.
 - 9.3 *Laut Mitteilung des BMWA habe es dieser Empfehlung bereits entsprochen und beim Abschluss von zwei neuen Arbeitsleihverträgen die Zustimmung des BMF eingeholt.*

Inhalt der Verträge

Leiharbeitsentgelte

- 10.1 Die monatlichen Bezüge der Leiharbeitskräfte lagen gegenüber den bestmöglichen Monatsbezügen eines vergleichbaren Vertragsbediensteten um bis zu 83 % höher. Aus den Unterlagen war nicht ersichtlich, dass die ausgeliehenen Arbeitskräfte in früheren Dienstverwendungen ebenfalls derart hohe Bezüge bzw. Überstundenpauschalien oder Mehrdienstleistungszulagen erzielt hätten, welche die Höhe des vereinbarten Leiharbeitsentgelts rechtfertigen würden.
- 10.2 Der RH vermisste in diesem Zusammenhang entsprechende schriftliche Anforderungsprofile, in denen die für die Tätigkeit im Ministerbüro verlangten besonderen Qualifikationen festgelegt werden. Die sachliche Begründung für allfällige höhere Leiharbeitsentgelte sollte jedenfalls gegeben und nachvollziehbar sein.
- 10.3 *Laut Stellungnahme des BMWA werde es der Empfehlung zur Erstellung von entsprechenden Anforderungsprofilen Rechnung tragen.*

Abrechnung der Reisegebühren

- 11.1 Abgesehen vom Vertrag für eine Sekretärin, die allerdings keine Dienstreisen unternahm, war in allen anderen Arbeitsleihverträgen geregelt, dass Dienstreisen vom jeweiligen Arbeitnehmer direkt mit dem BMWA abzurechnen sind; der Ersatz der Reisekosten hatte sich nach den Bestimmungen der Reisegebührenvorschrift des Bundes zu richten. Für die einzelnen Leiharbeitskräfte galten dabei entsprechend der Wertigkeit ihrer gebundenen Planstelle und ihrem Lebensalter die nach der Reisegebührenvorschrift zutreffenden Gebührenstufen.
- 11.2 Dem RH erschienen die Direktverrechnung und Anwendung der Reisegebührenvorschrift zweckmäßig und beispielhaft für andere Ressorts.



Arbeitsleihe

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

Abrechnung der Überstunden

- 12.1 Ein Großteil der im Ministerbüro beschäftigten Leiharbeitskräfte erbrachte im Überprüfungszeitraum Überstundenleistungen. Dabei wurden folgende Arten der Abgeltung der erbrachten Mehrleistungen festgestellt:
- All-inclusive-Bezug;
 - Gewährung einer Mehrleistungszulage (bis zu 96 % des Grundbezuges), mit der alle Mehrleistungen abgegolten sind;
 - Gewährung eines Überstundenpauschales, womit nicht in allen Fällen die Anzahl der abgehaltenen Überstunden festgelegt war;
 - in einem Fall Einzelverrechnung angeordneter Überstunden.
- 12.2 Der RH erachtete es für zweckmäßig, bei regelmäßigem Überstundenanfall eine pauschale Abgeltung der Mehrleistung bzw einen All-inclusive-Bezug zu vereinbaren. Voraussetzung dafür wäre jedoch ein über einen längeren Zeitraum exakt geführter Dienstzeitrachweis.
- 12.3 *Das BMWA teilte mit, dass der vorgeschlagene Dienstzeitrachweis durch die automationsunterstützte Arbeitszeitverwaltung erbracht werde.*

Planstellenbindung

- 13.1 Zehn Personen wurden Planstellen außerhalb des Kabinetts des Bundesministers bzw des Büros der Staatssekretärin zugewiesen; dies war zum Teil auch darauf zurückzuführen, weil für das im Jahr 2000 neu eingerichtete Staatssekretariat für Tourismus und Freizeitwirtschaft vorerst keine eigenen Planstellen zur Verfügung standen.

Den insgesamt 14 Arbeitsleihkräften wurden bis auf drei Ausnahmen entsprechende freie Planstellen zugewiesen. Von einer rund einmonatigen Tätigkeit einer Mitarbeiterin im Büro der Staatssekretärin erhielt die Personalabteilung erst nach Beendigung der Arbeitsleihe Kenntnis.

- 13.2 Der RH empfahl dem BMWA, in Hinkunft für die Zuweisung entsprechender Planstellen zu sorgen und die Information in Personalangelegenheiten zu verbessern.

Überstunden

Überblick

- 14.1 Im Kabinett des Bundesministers und im Büro der Staatssekretärin fielen bei sechs Personen (im Jahr 2000) bzw fünf Personen (im Jahr 2001) einzeln angeordnete Überstunden an. Dabei wurden monatlich im Durchschnitt rd 36 Überstunden (2000) bzw rd 37 Überstunden (2001) pro Mitarbeiter verrechnet.

Neben einzeln verrechneten Überstunden wurden in keinem Fall Verwendungs- oder Funktionszulagen bzw Überstundenpauschalien bezogen.

Ein Mitarbeiter erbrachte seit März 2000 regelmäßig 70 Überstunden im Monat – und zwar ohne Pauschalierung.

Bei den Chauffeuren, welche im Kraftwagendienst der Amtswirtschaftsstelle in Verwendung standen, fielen durchschnittlich rd 86 Überstunden (2000) bzw rd 87 Überstunden (2001) pro Monat an. Der Höchstwert eines Chauffeurs lag bei rd 1 200 Überstunden in einem Jahr.

- 14.2 Der RH empfahl dem BMWA, die durch die Verwaltungspraxis des damaligen BMLS vorgegebene Obergrenze für pauschalisierte Überstunden (50 Werktags- sowie zehn Sonn- und Feiertagsüberstunden pro Monat) nach Möglichkeit generell, also auch bei einzeln verrechneten Überstunden, einzuhalten.

Belohnungen und Präsidialzulagen

- 15.1 Bis Ende 1999 erhielten die leitenden Angehörigen des Präsidiums (Sektions-, Gruppen- und Abteilungsleiter) sowie die Mitarbeiter des Kabinetts des Bundesministers anstelle der bis zum Jahr 1989 monatlich ausbezahlten "Präsidialzulage" monatliche Belohnungen im Gesamtausmaß von rd 262 bis rd 698 EUR pro Jahr.

Diese Praxis wurde für die Angehörigen des Präsidiums und die drei vom Kabinett des früheren Bundesministers übernommenen Mitarbeiter im Wesentlichen beibehalten: sie erhielten im Jahr 2000 weiterhin "Präsidialzulagen" von rd 22 bis rd 58 EUR pro Monat. Ab Oktober 2000 wurde die Auszahlung der "Präsidialzulagen" jedoch generell eingestellt.

Im Kabinett des Bundesministers und im Büro der Staatssekretärin erhielten die Beamten und Vertragsbediensteten Belohnungen für besondere Leistungen in der Höhe bis zu 436 EUR jährlich; diese wurden üblicherweise im Dezember des jeweiligen Jahres ausbezahlt. In einem Fall erhielt eine Mitarbeiterin in einem Jahr zwei leistungsbezogene Belohnungen in Höhe von insgesamt rd 1 020 EUR.

Neben leistungsbezogenen Belohnungen zahlte das BMWA Weihnachtsbelohnungen in Höhe von rd 170 EUR je Mitarbeiter.

- 15.2 Der RH anerkannte die Einstellung der Auszahlung von "Präsidialzulagen", weil dafür die Rechtsgrundlage fehlte. Die Höhe der Belohnungen gab keinen Anlass zur Kritik.

Bezüge

Allgemeines

- 16 Der RH ermittelte zum Zwecke der Vergleichbarkeit für jeden Mitarbeiter im Ministerbüro den durchschnittlichen Monatsbezug einschließlich aller Überstunden sowie anteiliger Belohnungen und Sonderzahlungen des jeweiligen Kalenderjahres (gerundet auf 100 EUR). Reisegebühren und Auslagenersätze sind ebenso wenig enthalten wie allfällige Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Nebenbeschäftigungen.



Bezüge

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

Bezüge im
Ministerbüro

- 17 Für die Leitung des Büros des Bundesministers sowie die Pressesprecherin ermittelte der RH folgende Bandbreite der durchschnittlichen Monatsbezüge in EUR:

Funktion	Niedrigster Monatsbezug	Höchster Monatsbezug
Leitung des Ministerbüros	7 100	7 200
Pressesprecherin	7 500	7 600

Der Leiter des Ministerbüros bezog gemäß der gängigen Verwaltungspraxis einen Fixgehalt, mit dem auch alle Überstundenleistungen abgegolten waren. Die Pressesprecherin war aufgrund einer Arbeitsleihe tätig; mit ihrem Bezug waren alle Überstundenleistungen abgegolten.

- 18.1 Für die Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 3 100 und 7 600 EUR.

- 18.2 Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 im Jahr 2000 um bis zu 30 % über dem vergleichbarer Beamter lag.

- 19 Für den Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 2 ermittelte der RH einen durchschnittlichen Monatsbezug von 3 100 EUR (2000) und 2 800 EUR (2001).

- 20.1 Für die Beschäftigten im Sekretariat ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 1 700 und 4 600 EUR.

- 20.2 Der RH stellte fest, dass sich der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte im Sekretariat bis auf ungefähr das Doppelte des Monatsbezuges der öffentlich Bediensteten belief.

Bezüge im Büro
der damaligen
Staatssekretärin

- 21 Für die Leitung des Büros der Staatssekretärin sowie die Pressesprecher ermittelte der RH folgende Bandbreite der durchschnittlichen Monatsbezüge in EUR:

Funktion	Niedrigster Monatsbezug	Höchster Monatsbezug
Leitung des Büros	6 100	7 400
Pressesprecher	4 100	4 300

- 22 Für den Referenten mit der Arbeitsplatzwertigkeit A 1 ermittelte der RH einen durchschnittlichen Monatsbezug von 4 300 EUR (2000 und 2001).

- 23.1 Für die Beschäftigten im Sekretariat ermittelte der RH durchschnittliche Monatsbezüge zwischen 1 900 und 3 200 EUR.
- 23.2 Der RH stellte fest, dass der durchschnittliche Monatsbezug der Arbeitsleihkräfte um bis zu 50 % über dem der öffentlich Bediensteten lag.

Nebentätigkeiten

- 24 Im Überprüfungszeitraum übten vier Mitarbeiter des Ministerbüros und eine Mitarbeiterin des Staatssekretariats insgesamt 13 Nebentätigkeiten aus, darunter drei Lehraufträge. Abgesehen von Tätigkeiten ohne Vergütung bzw Sitzungsgeldern (bis zu 100 EUR) erreichten die Vergütungen pro Kopf bis zu 4 800 EUR pro Jahr.

Nebenbeschäftigungen

- 25 Drei Mitarbeiter des Staatssekretariats übten insgesamt vier Nebenbeschäftigungen aus, und zwar die Abhaltung eines Sprachkurses, die Tätigkeit als Warenpräsentator sowie zwei ehrenamtliche Tätigkeiten.

Unterstützung und Beratung des Bundesministers bzw der Staatssekretärin

- 26 Im Prüfungszeitraum wurden keine diesbezüglichen Aufträge erteilt.

Einzelfälle

Abschluss eines Arbeitsleihvertrages

- 27.1 Für das Zur-Verfügung-Stellen einer Sekretärin für das Staatssekretariat in der Zeit vom 15. Juli bis 15. August 2000 stellte ein Unternehmen mit Schreiben vom 21. August 2000 dem BMWA Kosten in Höhe von rd 5 000 EUR in Rechnung. Die zuständige Personalabteilung verweigerte zunächst die Zahlung, weil keine schriftliche Vereinbarung zwischen dem BMWA und dem Verleiher über das Dienstverhältnis vorlag.

In der Folge stellte sich heraus, dass das Büro der Staatssekretärin die Leiharbeitskraft ohne Mitbefassung der zuständigen Personalabteilung aufgenommen hatte; nach der Geschäftseinteilung des BMWA war es hiezu nicht befugt. Das Büro des Staatssekretariats rechtfertigte sein Vorgehen mit der im Sommer 2000 noch lückenhaften Kenntnis der Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufe im BMWA.

Da die Leistung durch die Leiharbeitskraft tatsächlich erbracht worden war und der Verleiher eine Klage angedroht hatte, wurde schließlich im August 2001 – nach rund einem Jahr – die offene Rechnung beglichen.

- 27.2 Der RH regte an, in Hinkunft Verträge unter Beachtung der Geschäftseinteilung abzuschließen.



Einzelfälle

BMSG BMVIT BMWA

Ministerbüros

Karenzierte Beamtin
als Leiharbeitskraft

28.1 Als der frühere Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, Dr Martin Bartenstein, zum Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit bestellt wurde, übernahm das BMWA auch den Arbeitsleihvertrag für eine Leiharbeitskraft, die am 1. März 2000 ihren Dienst als Sekretärin im Ministerbüro antrat. Das BMWA übernahm für sie im Rahmen der Bezugsrefundierung für März 2000 eine Prämie in Höhe von 1 090 EUR und gewährte ihr im Mai 2000 eine Urlaubsabläse für 20 Tage in Höhe von 3 662 EUR.

Anzumerken ist, dass diese Leiharbeitskraft eine Beamtin des ehemaligen BMUJF ist. Sie ließ sich dort ab 1. Oktober 1997 karenzieren, um ein Dienstverhältnis mit einer GesmbH einzugehen. Noch am gleichen Tag wurde sie an das BMUJF verliehen. Auf ihr Ansuchen verlängerte das BMUJF den Karenzurlaub ab 1. März 2000 auf die Dauer der Verwendung im Kabinett des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit. Das damals mitbefasste BMF stimmte dem Vertragsabschluss im Dezember 1997 nicht zu, weil es in der gewählten Konstruktion ein Schein- und Umgehungsgeschäft erblickte.

28.2 Dieser Ansicht schloss sich auch der RH an, weil die Bedienstete weiterhin ihre bis dahin ausgeübte Tätigkeit mit höheren Bezügen und unter Verrechnung beim Sachaufwand verrichtete; dies bedeutete im Ergebnis eine Umgehung der besoldungsrechtlichen Bestimmungen des Gehaltsgesetzes 1956.

Der RH vermerkte weiters kritisch, dass die Auszahlung sowohl der Prämie als auch der Urlaubsabläse durch das BMWA nicht gerechtfertigt war, weil die Ansprüche im BMUJF erworben bzw angespart worden waren und somit Budgetmittel dieses Ressorts hätten belasten müssen.

28.3 *Das BMWA wies darauf hin, dass sich die Kosten für den Bund durch seinen Einstieg in die vom BMUJF geschlossenen Verträge nicht erhöht hätten.*

Schluss-
bemerkungen

29 Zusammenfassend empfahl der RH

dem BMSG, BMVIT und BMWA,

(1) Der Abschluss "unechter" Arbeitsleihverträge sollte in Hinkunft unterbleiben.

(2) Für die Mitarbeiter im Ministerbüro wären schriftliche Anforderungsprofile zu erstellen, in denen die für diese Tätigkeit verlangten besonderen Qualifikationen festgelegt werden.

(3) Die Dokumentation von Personalangelegenheiten sollte verbessert werden.

Schlussbemerkungen

dem BMWA und BMSG,

(4) Die Mitarbeiter des Ministerbüros sollten nicht mit Führungsfunktionen in anderen Organisationseinheiten betraut werden.

dem BMSG und BMVIT,

(5) Bei der Vergabe von Aufträgen wären die Vergabevorschriften einzuhalten.

dem BMSG,

(6) Bei Neuaufnahmen ins Ministerbüro wären Dienstverträge nur befristet für die Dauer der Tätigkeit im Ministerbüro abzuschließen.

(7) Neben einer Überstundenpauschale sollten gleichzeitig keine zusätzlichen Überstunden einzeln verrechnet werden.

dem BMVIT,

(8) Die anweisenden Stellen und die Buchhaltung sollten die Einhaltung der geltenden Vorschriften genauer überwachen.

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung, Wissenschaft und Kultur Finanzen

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

Kurzfassung

Seit der Inbetriebnahme im Jahr 1991 gelang es, das neue Allgemeine Krankenhaus der Stadt Wien (AKH Wien) in die Gruppe der medizinisch und wissenschaftlich erfolgreichsten Krankenhäuser der Welt einzureihen. Es bietet an seinen Universitätskliniken und -instituten medizinische Spitzenversorgung, die weit über den Versorgungsraum der Bundeshauptstadt Wien hinausreicht.

Im Jahr 1982 beauftragte die "Arbeitsgemeinschaft der Republik Österreich und der Stadt Wien für den Neubau des Wiener Allgemeinen Krankenhauses (Universitätskliniken)" (ARGE-AKH) die VOEST-ALPINE AG bzw Voest-Alpine Medizintechnik Gesellschaft mbH (VAMED) mittels eines Baubeauftragungsvertrags mit der Fertigstellung des AKH Wien und der Herstellung des betriebsbereiten Zustands in rechtlicher und technischer Hinsicht. Die Basis hierfür bildete das 1977 beschlossene Raum- und Funktionsprogramm.

Der Terminplan aus dem Jahr 1983, der einen Vollbetrieb bereits für 1992 vorsah, konnte wegen zahlreicher Projektänderungen nicht eingehalten werden. Die volle Inbetriebnahme verzögerte sich bis anfangs 1997.

Eine abschließende Beurteilung der Frage, ob die Kostenschätzung aus 1983 eingehalten wurde, wäre nur dann möglich, wenn die VAMED die aufgrund zahlreicher Projektänderungen entstandenen zusätzlichen Kosten aus den Kosten des ursprünglichen Projekts herausgerechnet hätte. Laut Mitteilung der VAMED hätte dies nur mit wirtschaftlich unvertretbarem Aufwand erfolgen können.

Der RH hatte bereits anlässlich seiner Überprüfung des AKH Wien im Jahr 1993 den hohen Errichtungsaufwand hervorgehoben. Ein Vergleich mit dem Zubau West der Universitätsklinik in Innsbruck bestätigte die damals getroffenen Feststellungen des RH.

In den Jahren 1984 bis 2001 wurde ein Nettoerrichtungsaufwand von rd 2,17 Mrd EUR festgestellt. Die VAMED verrechnete für das Projektmanagement rd 0,27 Mrd EUR oder 12,3 % dieses Aufwands. Bei entsprechender Vertragsgestaltung hätten rd 0,07 Mrd EUR eingespart werden können.

Kurzfassung

Die ARGE-AKH genehmigte bis 2001 rd 1 700 Planungsänderungen.

Wesentliche Teile des AKH Wien verfügten rund zehn Jahre nach Inbetriebnahme über keine sanitätsbehördliche Betriebsbewilligung.

Eine Abrechnung in Form einer Schlussabrechnung war im Baubeauftragungsvertrag nicht vorgesehen. Der RH veranlasste eine Gegenüberstellung der von Bund und Stadt Wien von 1971 bis 2001 bereitgestellten finanziellen Mittel mit den in der Anlagenbuchhaltung des AKH Wien aufgenommenen Werten. Diese Gegenüberstellung setzte das AKH Wien davon in Kenntnis, dass von der VAMED noch Sachgüterwerte zu übertragen waren.

Die Abgrenzungsproblematik zwischen Erstausrüstung, Instandsetzung und Erhaltung wurde erst entschieden, nachdem bei einzelnen Kliniken Ersatzanschaffungen mit dem Finanzierungsschlüssel Bund 50 %, Stadt Wien 50 % (wie bei der Errichtung) an Stelle Bund 40 %, Stadt Wien 60 % durchgeführt worden waren.

Bei den zwölf vom RH überprüften abgeschlossenen Teilprojekten wurde das im Anhang zum Baubeauftragungsvertrag festgelegte Einkaufsverfahren eingehalten.

Abgesehen von der personell nur sehr gering ausgestatteten begleitenden Kontrolle war keine umfassende Projektkontrolle für das kostenintensive Projekt vorgesehen; sie wäre wegen der Kosten und der zeitbedingten technischen, medizinischen und organisatorischen Veränderungen während des rund 20jährigen Projektmanagements durch die VAMED zweckmäßig gewesen.

Die Rahmenbedingungen für die Inventarisierung – etwa die Aufrechterhaltung des Betriebes während der unter Zeitdruck abgelaufenen Übersiedlung – stellten überaus hohe Anforderungen an die mit der Aufgabe befassten Einrichtungen. Der enorme Arbeitsumfang der Inventarisierung wurde von der AKH-Direktion nicht ausreichend erkannt. Die begrenzte Beauftragung der VAMED und die zu geringe Personalausstattung der Sachgüterverwaltung waren für erhebliche Inventarisierungsprobleme verantwortlich.

Das zwischen der ARGE-AKH und der VAMED im Baubeauftragungsvertrag vereinbarte Einkaufsverfahren wich von der ÖNORM A 2050 ab. Das ab Mitte 1995 anzuwendende Wiener Landesvergabegesetz wurde anfänglich nicht beachtet.

Die Beauftragung von Planungsleistungen durch die VAMED an innerhalb ihrer Unternehmensgruppe tätige Unternehmungen wirkte sich wegen in maximaler Höhe verrechneter Honorarsätze zum Nachteil der ARGE-AKH aus. Bis Mitte 2001 betrugen diese Auftragswerte insgesamt rd 0,48 Mrd EUR. Bei den vom RH überprüften vier Aufträgen mit einem Gebarungsumfang von insgesamt rd 8,07 Mill EUR hätten rd 1,60 Mill EUR eingespart werden können.



Kurzfassung

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

Die im Wesentlichen 1991 baulich fertiggestellte neue Universitäts-Frauenklinik musste um rd 10,50 Mill EUR umgebaut werden, weil sie einer zeitgemäßen geburtshilflichen Versorgung nicht entsprach.

Die Erweiterung der Ambulanz der Universitätsklinik für Unfallchirurgie wird seit fast zehn Jahren erwogen. Die Umbaukosten wurden auf rd 7,99 Mill EUR geschätzt. Die dem Erweiterungsvorhaben zugrunde liegende VAMED-Studie aus 1998 beruhte auf Patientenfrequenzdaten des Jahres 1993. Der RH regte an, vor weiteren Planungs bzw Realisierungsmaßnahmen eine Prüfung der unbedingten Notwendigkeit durchzuführen. In diese Untersuchung wären auch die übrigen in Wien vorhandenen Einrichtungen zur unfallchirurgischen Versorgung einzubeziehen.

Weiters sollte ein Wiener Versorgungsplan für Unfallpatienten erstellt werden, in dem eine Entlastung der Universitätsklinik von leichteren Fällen angestrebt werden sollte.

Ein Verein zur Förderung von Wissenschaft und Forschung in den neuen Wiener Universitätskliniken wurde mit 0,55 Mill EUR aus Mitteln für die Errichtung des AKH Wien subventioniert.

Kenndaten zum Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Wien

	in Mrd EUR
Schätzkosten auf Preisbasis 1. Jänner 1976	1,94
Bauaufwand auf Preisbasis 1. Jänner 1976	1,76
Bauaufwand mit Stand 31. Dezember 2001 ¹⁾	3,43
– davon durch AKPE/VAMED ²⁾	0,31
Finanzielle Daten des Jahres 2001 ³⁾	
Ausgaben	0,65 ⁴⁾
Einnahmen	0,45
Abgang	0,20
	in m ²
Bruttogrundrissflächen	747 526
	Anzahl
durchschnittlich systematisierte Betten im Jahr 2001	2 165
Strukturdaten des Jahres 2001	
Kliniken	27
Klinische Abteilungen	49
Institute	8
Medizinischer Betrieb im Jahr 2001	
Stationäre Patienten	90 172
Frequenzen ambulanter Patienten	1 415 847
Medizinstudenten	3 000
Schüler der Krankenpflegeschulen und Akademien	1 044

1) laut Evidenzbilanz der VAMED ohne ungeprüften Bauaufwand von rd 6 Mill EUR und ohne Anzahlungen für Bauaufwand von rd 17,59 Mill EUR

2) AKPE = Allgemeines Krankenhaus Wien Planungs- und Errichtungsgesellschaft

3) Angaben gerundet

4) zuzüglich Ausgaben für Bundesbedienstete und Klinikangestellte

Chronologie zum Neubau des AKH Wien

1964	1. Bauabschnitt:	Personalwohnhäuser/Krankenpflegeschule
1967/68		Inbetriebnahme
1968	2. Bauabschnitt:	Kinderklinik/Psychiatrie ua
1974/75		Inbetriebnahme
1970	3. Bauabschnitt:	Tiefgarage
1974		Inbetriebnahme
1972	4. Bauabschnitt:	Haupt- und ausgegliederte Gebäude
1984		Inbetriebnahme Neurochirurgie
1991		Beginn der Krankenversorgung im Hauptgebäude
1994	Offizielle Eröffnung	
1997	Vollbetrieb	
1999	Beauftragung mit 135 Abrundungsprojekten im Hauptgebäude und Verwirklichung des Projekts "Ostbereich"	
2007	Beendigung der Errichtungsphasen und des Baubeauftragungsvertrags	

* Das Projekt beinhaltet zwei Neubauten mit Nutzung für die Krankenversorgung und Forschung sowie die Renovierung von zwei bestehenden Altbauten.

Prüfungsablauf und -gegenstand

Der Nationalrat beschloss in seiner Sitzung vom 14. Dezember 2000, den RH gemäß § 99 Abs 1 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates mit besonderen Akten der Gebarungsüberprüfung hinsichtlich

– der "Durchführung der Endabrechnung des Neubaus des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien (AKH Wien) schwerpunktmäßig, insbesondere hinsichtlich der bereits abgeschlossenen Teilprojekte, unter Berücksichtigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit" (Erster Teil des Prüfungsauftrags) sowie

– eines "Kostenvergleiches zwischen den veranschlagten Kosten und den tatsächlichen Herstellungskosten" (Zweiter Teil des Prüfungsauftrags)

zu beauftragen.

Der RH führte zwischen März 2001 und Februar 2002 (mit Unterbrechungen) die Gebarungsüberprüfung im AKH Wien unter Hilfestellung durch die Voest-Alpine Medizintechnik Gesellschaft mbH (VAMED) durch.

Prüfungsobjekt aufgrund des Prüfungsauftrags des Nationalrates war die Gebarung der "Arbeitsgemeinschaft der Republik Österreich und der Stadt Wien für den Neubau des Wiener Allgemeinen Krankenhauses (Universitätsklinken)" (ARGE-AKH). Die Gebarung der ARGE-AKH wurde ab 1982 von der VAMED als Projektträger wahrgenommen; somit waren Prüfungshandlungen überwiegend bei dieser vorzunehmen.

Prüfungsablauf und -gegenstand

Die Unterbrechungen der Gebarungsüberprüfung durch den RH waren im Wesentlichen dadurch bedingt, dass die VAMED seit Mitte 1996 nicht mehr der Prüfungszuständigkeit des RH unterlag und deswegen – gestützt auf ein Gutachten ihres Rechtsanwalts – auf eine formelle Ermächtigung durch die ARGE-AKH zur Mitwirkung im Rahmen der Gebarungsüberprüfung bestand. Weiters nahmen schriftliche Auskunftserteilungen sowie die Aufbereitung erforderlicher Unterlagen wegen des Umfangs und der Komplexität des Materials fallweise mehrere Monate in Anspruch.

Die Überprüfung erfolgte durch Einsichtnahme in Geschäftsstücke, Interviews, schriftliche Anfragen bei der ARGE-AKH, deren Beirat und der VAMED sowie unter Zuhilfenahme des IT-unterstützten Auftrags- und Kostenverfolgungssystems bei einzelnen Projekten. Soweit dies möglich war, wurden Benchmarks ermittelt und vergleichende Bewertungen angestellt.

Die Prüfungsmitteilungen ergingen im Juli 2002 an das BMF, das BMBWK, den Wiener Stadtsenat und an die VAMED. Die überprüften Stellen nahmen dazu im September und Oktober 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2003. Im April 2003 übermittelte das BMF eine weitere Stellungnahme.

Allgemeines

Funktion des AKH Wien

- 2 Das AKH Wien dient als Universitätskrankenhaus sowohl der Krankenversorgung als auch der Lehre und Forschung.

Seit dem Jahr 1991 gelang es, das neue AKH Wien in die Gruppe der medizinisch und wissenschaftlich erfolgreichsten Krankenhäuser der Welt einzureihen. Die Forschungs-Impaktfaktoren* stiegen zB um nahezu das Vierfache.

* quantitatives Maß der durchschnittlichen Häufigkeit, mit der eine zitierfähige wissenschaftliche Veröffentlichung aus einer bestimmten wissenschaftlichen Zeitschrift in einem bestimmten Jahr zitiert wurde

Mit 48 Lungentransplantationen im Jahr 2001 zählte das AKH Wien zum größten derartigen Zentrum der Welt, gefolgt von ca 15 Transplantationen je Zentrum in den Vereinigten Staaten von Amerika.

Weiters bietet das AKH Wien an seinen Universitätskliniken und -instituten medizinische Spitzenversorgung, die weit über den Versorgungsraum der Bundeshauptstadt Wien hinausreicht. Voraussetzungen hierfür waren die gegenüber dem alten AKH Wien verbesserte bauliche Situation und medizintechnische Ausstattung sowie die deutlich höhere Personalausstattung.



Allgemeines

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

ARGE-AKH

- 3 Die im Jahr 1962 gegründete ARGE-AKH nahm bis 1975 alle Bauherrnentscheidungen und übergeordneten Steuerungsfunktionen wahr. 1975 wurden diese Aufgaben der Allgemeinen Krankenhaus Wien Planungs- und Errichtungsgesellschaft (AKPE) übertragen.

Alle anderen Aufgaben, zB Kosten- und Terminplanung, Koordinierungsaufgaben und die örtliche Bauaufsicht, wurden an die 1976 gegründete Managementgruppe Arbeitsgemeinschaft Projektmanagement Allgemeines Krankenhaus Wien (Universitätskliniken) vergeben.

Ab 1981 nahm die AKPE alle Aufgaben aufgrund eines mit der ARGE-AKH abgeschlossenen Baubeauftragungsvertrags wahr.

Im Zuge der Einbindung der VOEST-ALPINE AG in die Fertigstellung des AKH Wien wurde der Baubeauftragungsvertrag zwischen der ARGE-AKH und der AKPE Mitte 1982 abgeändert. Dabei trat die VOEST-ALPINE AG dem Baubeauftragungsvertrag auf Seiten der AKPE bei und erwarb in der Folge die Geschäftsanteile der Stadt Wien und der Republik Österreich. Die AKPE wurde als nunmehrige 100 %ige Tochtergesellschaft der VOEST-ALPINE AG in Voest-Alpine Medizintechnik Gesellschaft mbH (VAMED) umbenannt.

Mit dem Baubeauftragungsvertrag erhielt die VAMED den Auftrag, die Planung und Errichtung des Neubaus AKH Wien zu veranlassen. Das bereits begonnene Projekt war fortzusetzen und der betriebsbereite Zustand auf Basis des am 31. Jänner 1977 von der ARGE-AKH beschlossenen Raum- und Funktionsprogrammes "Version Eb 1976" in der Fassung des Projektstandes vom Juni 1981 herzustellen. Der in einem Planverzeichnis aus 1982 verankerte Projektstand bildete dabei einen integrierenden Bestandteil des Auftrags an die VAMED.

Planungsänderungen

- 4.1 Die VAMED war laut dem Baubeauftragungsvertrag verpflichtet, bei der Umsetzung des Projekts die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmannes anzuwenden. Sie hatte ihre Aufgaben in Wahrung der Interessen der ARGE-AKH unbeeinflusst von eigenen und den Interessen Dritter zu erbringen.

Die Abänderungsklausel gemäß § 7 des Baubeauftragungsvertrags verpflichtete die VAMED, unter bestimmten Voraussetzungen den von der ARGE-AKH verlangten Planungsänderungen zu entsprechen. Diese Änderungen führte sie als so genannte Zusatzaufträge durch.

Die ARGE-AKH genehmigte und beauftragte bis 2001 in rd 1 700 Fällen Planungsänderungen.

Nach Herstellung des betriebsbereiten Zustands von Projektteilen waren diese über Verlangen der VAMED durch die Stadt Wien förmlich zu übernehmen.

Im Auftragsumfang des Baubeauftragungsvertrags war die Instandhaltung bereits übergebener und in Benutzung genomener Bauteile des AKH Wien nicht enthalten.

Allgemeines

- 4.2 Nach Ansicht des RH stellte die Abänderungsklausel des Baubeauftragungsvertrags die vertragliche Grundlage für die Verlängerung der Errichtungsphasen des AKH Wien dar. Dadurch war die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen eines formalisierten Verfahrens vom ursprünglich beauftragten Projekt abzugehen. Dies führte dazu, dass das Projekt Neubau des AKH Wien erst Ende 2007 abgeschlossen sein wird. Der RH empfahl, das aus dem Jahr 1982 stammende Übereinkommen zwischen Bund und Stadt Wien sowie den darauf beruhenden Baubeauftragungsvertrag mit der VAMED unwiderruflich im Jahr 2007 zu beenden.

Die Genehmigungen der Planungsänderungen durch die ARGE-AKH führten dazu, dass in Einzelfällen auch Instandsetzungs-, Erhaltungs- und Nachbeschaffungsmaßnahmen nach dem Finanzierungsschlüssel der Errichtung (Bund 50 %, Stadt Wien 50 %) anstelle Bund 40 %, Stadt Wien 60 % finanziert wurden. In diesem Zusammenhang regte der RH weiters an, die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Investitionen und dem Betrieb des AKH Wien neu zu regeln.

- 4.3 *Laut Stellungnahmen des BMF, des BMBWK und des Wiener Stadtsenates habe die Abänderungsklausel Planungsänderungen zur Anpassung an den aktuellen Stand von Medizin und Technik im Interesse der Patientenversorgung sowie von Wissenschaft und Forschung ermöglicht. Die in Einzelfällen nicht erfolgte Trennung von Ersterrichtungsaufwand und Instandsetzungs-, Erhaltungs- und Nachbeschaffungsaufwand wäre in den Schwierigkeiten einer exakten Abgrenzung begründet gewesen.*

- 4.4 Der RH bekräftigte seine Auffassung, wonach die Abänderungsklausel des Baubeauftragungsvertrags formelle Grundlage für die bis 2007 währende Errichtung des AKH Wien sei. Die Abgrenzungsproblematik zwischen Erstanschaffung und Ersatzanschaffung/Instandsetzung war insbesondere für die Abrechnung des Krankenhausbetriebes und für die Deckung des Betriebsabganges bedeutsam.

Betriebsbewilligungen

- 5.1 Die Erteilung der Betriebsbewilligung war davon abhängig, dass die Betriebsanlagen sowie alle medizinischen Apparate und technischen Einrichtungen den sicherheits- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften entsprachen. Die VAMED war mit der Herstellung der Betriebsbereitschaft einschließlich der Herbeiführung der Bescheidreife der einzelnen Bereiche des neuen AKH Wien beauftragt.

Das neu errichtete AKH Wien wurde von der VAMED ab 1989 der Stadt Wien sukzessive übergeben. Die darauf folgende Inbetriebnahme erfolgte ohne Vorliegen der sanitätsbehördlichen Betriebsbewilligungen.

Weiters fehlten die Bewilligungen nach dem Arbeitnehmerschutz- und dem Strahlenschutzgesetz. Die Entscheidung, nachträglich während des laufenden Betriebes die Behördenverfahren abzuwickeln, führte zu erheblichen Erschwernissen und Verzögerungen.

Mit Stand Oktober 2001 verfügten drei Universitätskliniken und mehrere Klinische Institute über keine sanitätsbehördlichen Betriebsbewilligungen.



Allgemeines

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

Die nach dem Strahlenschutzgesetz vorgesehenen jährlichen Kontrollen erfolgten nicht regelmäßig.

Die Ärztliche Direktion teilte bezüglich der bewilligungslosen Inbetriebnahme des AKH Wien mit, dass die rasche Abwicklung der Behördenverfahren vor Inbetriebnahme mit einer ununterbrochenen Patientenbetreuung nicht vereinbar gewesen wäre. Die Magistratsabteilung 15 – Gesundheitswesen – schloss sich dieser Ansicht an.

5.2 Der RH bemängelte, dass wesentliche Teile des AKH Wien rund zehn Jahre nach Inbetriebnahme über keine sanitätsbehördlichen Betriebsbewilligungen verfügten (zB Universitätskliniken für Anaesthesie und Allgemeine Intensivmedizin, Unfallchirurgie, Frauenheilkunde; Klinische Institute für Hygiene ua). Weiters erfolgten die Kontrollen nach dem Strahlenschutzgesetz zur Vermeidung einer Strahlengefährdung nicht – wie gesetzlich vorgesehen – jährlich. Der RH empfahl, die offenen Verfahren umgehend abzuschließen.

5.3 *Das BMF, der Wiener Stadtsenat sowie die VAMED verwiesen in ihren Stellungnahmen auf eine Reihe gesetzter Maßnahmen zur Beschleunigung des betriebsbereiten Zustands aus rechtlicher Sicht (Erlassung von Betriebsbewilligungen). Weiters würden für rd 98 % der Gesamtfläche des AKH Wien Bescheide nach dem Krankenanstaltengesetz 1957 vorliegen bzw sich in Ausfertigung befinden.*

5.4 Der RH entgegnete, dass von den anlässlich der Gebarungsüberprüfung mit Stand Oktober 2001 festgestellten unerledigten Bewilligungsverfahren bis dahin keines bescheidmäßig abgeschlossen wurde.

Abgeltung des
Projektmanagements

6.1 Die ARGE-AKH ersetzte der VAMED die ihr aus der Erbringung des Projektmanagements entstandenen notwendigen Kosten (Personal- und Sachaufwand). Weiters erhielt die VAMED von der ARGE-AKH eine Vergütung in Höhe von 2,3 % des Nettoerrichtungsaufwands.

Für den Zeitraum von 1984 bis 2001 wies die VAMED einen Nettoerrichtungsaufwand von rd 2,17 Mrd EUR aus. Für die diesbezüglich erbrachten Leistungen verrechnete sie der ARGE-AKH rd 0,27 Mrd EUR oder 12,3 % des Nettoerrichtungsaufwands.

6.2 Der RH wies darauf hin, dass bei Krankenhausgroßbauten die Kosten des Projektmanagements bei vergleichbarem Schwierigkeitsgrad mit rd 7,5 bis 8 % des Nettoerrichtungsaufwands anzusetzen wären. Dieser Wert entspräche der Gebührenordnung, der erfahrungsgemäß bei Ausschreibung der Leistung unterschritten werde.

Nach Ansicht des RH hätten trotz der besonderen Situation (Größe, technische Ausstattung des Neubaus AKH Wien und damit verbundene Kosten) bei entsprechender Vertragsgestaltung rd 0,07 Mrd EUR eingespart werden können.

Weiters empfahl der RH, umgehend die personellen und organisatorischen Voraussetzungen zur problemlosen Übernahme der bisher von der VAMED erbrach-

Allgemeines

ten Managementleistungen – vor allem im Hinblick auf künftige Erhaltungsmaßnahmen – zu schaffen.

- 6.3 *Das BMF, das BMBWK, der Wiener Stadtssenat sowie die VAMED hoben die hohe Komplexität des Bauvorhabens, das unvergleichbare Leistungsbild der VAMED als Projektmanager und treuhändischer Bauherrnvertreter sowie die besondere Situation bei der Übernahme der Bauführung durch die VOEST-ALPINE AG bzw VAMED ("AKH-Skandal") hervor.*

Das BMF führte in einer ergänzenden Stellungnahme aus, dass ein Risiko mit einem neuen, in den Besonderheiten dieses Spitalbaues unerfahrenen, Projektbetreiber nicht hätte eingegangen werden können. Dem BMF bereits vorliegende Projekterweiterungswünsche würden im Falle ihrer Realisierung auf eine neue vertragliche Grundlage zu stellen sein.

- 6.4 Der RH erwiderte, dass er die besondere Situation, in der sich Bund und Stadt Wien aufgrund der Vorkommnisse rund um die Errichtung des AKH Wien befanden, nicht verkannt hat. Dennoch wäre es aus Kostengründen zweckmäßig gewesen, nach Fertigstellung des Zentralbaues das Projektmanagement auszu-schreiben und das hierfür zu leistende Entgelt neu zu regeln. Bei Projekten in der Größenordnung des AKH Wien entwickle sich der Honoraranteil der Nebenkosten nicht proportional zu den Nettoherstellungskosten.

Bauherrnvertretung

- 7.1 Die VAMED war aufgrund des Baubeauftragungsvertrags mit der Durchführung der operativen Bauherrnaufgaben im Namen und auf Rechnung der ARGE-AKH beauftragt. Sie wirkte unter anderem bei der Ermittlung und Festlegung des Bedarfs und bei der Bearbeitung von Anträgen an den Beirat, der dem Entscheidungsorgan ARGE-AKH vorgeschaltet war, mit.

In den acht Mitglieder umfassenden Beirat der ARGE-AKH entsandten Bund und Stadt Wien je vier Mitglieder. An seinen Sitzungen nahmen als Auskunftspersonen vor allem Mitarbeiter der VAMED, der damaligen Baukommission* und des AKH Wien teil.

* Vertreter der Lehre und Forschung, Nutzer (kollegiale Führung bzw damalige Magistratsabteilung 16)

Die VAMED verfügte allein über die gesamte Dokumentation der Errichtung des AKH Wien. Nach Beschlussfassung durch die ARGE-AKH hatte die VAMED wiederholt selbst erstellte Anträge als Auftrag zu vergeben oder aufgrund des Baubeauftragungsvertrags als Eigenleistung abzuwickeln.

Für das kostenintensive Projekt war keine umfassende Projektkontrolle vorgesehen. Nach Feststellung des RH bedurfte die Umsetzung von Nutzerwünschen der Abstimmung mit der VAMED. Da die Nutzer für den Klinikbetrieb eine möglichst optimale Personal- und Geräteausstattung anstrebten und die VAMED 2,3 % aus den abgewickelten Aufträgen vergütet erhielt, fanden die Nutzer in der VAMED einen aufgeschlossenen Ansprechpartner.



Allgemeines

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

- 7.2 Die gegebene Konstruktion führte zu einer Sonderstellung der VAMED bei der Errichtung und Herstellung des betriebsbereiten Zustands des AKH Wien. Im Hinblick auf die beschlossene Beendigung des Baubeauftragungsvertrags mit Ende 2007 hielt der RH eine zeitgerechte Erarbeitung alternativer Lösungen für künftige Erhaltungsmaßnahmen für zweckmäßig.

Der RH bemängelte in diesem Zusammenhang das Fehlen einer umfassenden Projektkontrolle; sie wäre insbesondere wegen der Kostenintensität des Projekts sowie der zeitbedingten technischen, medizinischen und organisatorischen Veränderungen während des rd 20jährigen Projektmanagements durch die VAMED zweckmäßig gewesen. Die vorhandene begleitende Kontrolle war personell nur sehr gering ausgestattet.

- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMF stelle die Verwirklichung großer Bauvorhaben der öffentlichen Hand über beauftragte Rechtsträger ein vielfach angewandtes Modell dar. Über eine begleitende Kontrolle hinausgehende staatliche Kontrollen seien nicht vorgesehen.*

Der Wiener Stadtsenat wies auf die aus der Sicht der Stadt Wien vorteilhaftere Lösung einer punktuellen Leistungsprüfung der VAMED im Rahmen der Übergabephase gegenüber einer zentralen Projektkontrolle hin.

Das BMF führte in einer ergänzenden Stellungnahme aus, dass eine finanzielle Begrenzung die Übernahme des finanziellen Risikos der Errichtung bedeutet hätte. Dies wäre im Fall der VAMED nicht durchsetzbar gewesen.

- 7.4 Der RH entgegnete dem BMF, dass die Errichtung des AKH Wien bis 1999 ohne terminliche, umfangmäßige und finanzielle Begrenzungen erfolgt war.

Gegenüber der Stadt Wien hielt der RH seine Ansicht aufrecht, wonach eine umfassende Projektkontrolle aufgrund des Umfangs der Projektabwicklung erforderlich gewesen wäre.

Doppelfunktionen

Koordinationsbüro für klinische Bauangelegenheiten

- 8.1 Das Büro der ehemaligen Baukommission für das AKH Wien blieb nach ihrer Auflösung als Koordinationsbüro des Vizedekans für klinische Bauangelegenheiten im Rahmen der Universitätsdirektion der Universität Wien bestehen. Es betreute weiterhin die das AKH Wien betreffenden Bauangelegenheiten. Der Büroleiter wirkte zusätzlich an den Projekten der Gemeinsamen Kommissionen von Fakultät und AKH Wien mit.

Der Büroleiter führte seit 1989 auch ein Referat im damaligen BMWF (nunmehr BMBWK) mit den Aufgaben "Grundsätzliche organisatorische Angelegenheiten der klinischen Bereiche der Medizinischen Fakultäten sowie Mitwirkung in Bauangelegenheiten". In dieser Funktion vertrat er bei den Bauvorhaben der Landeskrankenhäuser Graz und Innsbruck die Interessen des Bundesministeriums.

Allgemeines

- 8.2 Der RH erachtete die Doppelfunktion des Referats- bzw. Büroleiters als Berater der antragstellenden Nutzer und des genehmigenden Bundesministeriums für unzumutbar und wies auf die Notwendigkeit eines von den Nutzern unabhängigen Controllings insbesondere bei derart großen Bauvorhaben hin.

Der RH hielt die Beendigung der Doppelfunktion für zumutbar. Er empfahl eine klare Trennung zwischen der Aufgabenstellung der Nutzer (Fakultäten) und der Controllingfunktion des BMBWK.

- 8.3 Das BMBWK sagte dies zu.

Geschäftsführung durch Unternehmungen der VAMED-Gruppe

- 9.1 Für die Beratungen und Vorentscheidungen der zahlreichen Änderungswünsche im Beirat aus Vertretern des Bundes und der Stadt Wien hatte die VAMED ausführliche Unterlagen auszuarbeiten. Aufgrund der starken Zunahme an Änderungswünschen war sie außerstande, diese Mehrleistungen selbst zu erbringen. Die VAMED erteilte daher an innerhalb ihrer Firmengruppe tätige Unternehmungen Planungsaufträge. Damit konnte sie die Abwicklung der allfällig beschlossenen Änderungswünsche, wie insbesondere den Terminplan und die Kosten, weitgehend steuern. Die Prüfung hinsichtlich des Änderungsbedarfs war nicht Gegenstand des Auftrags an die Unternehmungen.

Bei einzelnen innerhalb der VAMED-Firmengruppe tätigen Unternehmungen, die im Rahmen der Errichtung des AKH Wien Aufträge erteilten bzw. solche erhielten, war die Geschäftsführung bei der VAMED Medizintechnik Gesellschaft mbH und bei der VAMED Planungs- und Bau GmbH ident.

- 9.2 Der RH hielt die firmeninterne Verflechtung von Auftraggeber und Auftragnehmer für nicht zumutbar, weil für Bedarfsermittlung, Anforderung und Vergabe innerhalb der Unternehmensgruppe ein und dieselbe Person verantwortlich war. Nach Ansicht des RH wäre bei dieser Form der Auftragserteilung neben der begleitenden Kontrolle auch die ARGE-AKH einzubinden gewesen.

- 9.3 Das BMF führte aus, dass die Personenidentität in der Geschäftsführung für das BMF nur dann von Bedeutung gewesen wäre, wenn Kostenerhöhungen im Vergleich zur Leistungserbringung durch die VAMED selbst entstanden wären.

In einer ergänzenden Stellungnahme teilte das BMF mit, dass die Frage der konzerninternen Vergaben künftig (ab dem Inkraft-Treten des Bundesvergabegesetzes 2002 und dem Wegfall der unterschiedlich von der VAMED angewandten Vergaberichtlinien) im Zusammenwirken mit der begleitenden Kontrolle (neu) befriedigend gelöst werden könne.



Allgemeines

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

Systemmängel

10 Zusammenfassend stellte der RH fest:

- (1) Die der VAMED übertragenen Aufgaben räumten ihr eine Sonderstellung ein, die zu einer nahezu vollständigen Abhängigkeit der Auftraggeber Bund und Stadt Wien führte. Dazu zählten die Wahrnehmung von Bauherrnaufgaben im Rahmen des Projektmanagements, die auftragsgemäße Mitwirkung bei der Ermittlung und Festlegung des Investitionsbedarfes und bei der Bearbeitung der Anträge an die Entscheidungsträger sowie die Führung der Projektdokumentation.
- (2) Inhalt des Baubeauftragungsvertrags war die Errichtung des AKH Wien nach dem Raum- und Funktionsprogramm "Version Eb 1976". In der Abänderungsklausel war ein Verfahren für allfällige Änderungen vereinbart. Die von der ARGE-AKH beschlossenen Änderungen verschoben das geplante Ende der Errichtung zuletzt bis Ende 2007.
- (3) Durch Anpassungen des Baubeauftragungsvertrags an die Preisentwicklung für Projektmanagementleistungen hätten Einsparungen von rd 0,07 Mill EUR erzielt werden können.
- (4) Abgesehen von einer personell sehr gering ausgestatteten begleitenden Kontrolle war keine umfassende Projektkontrolle eingerichtet.
- (5) Einzelne leitende Mitarbeiter der Auftraggeber- und Auftragnehmerseite innerhalb der VAMED-Gruppe übten Doppelfunktionen aus, in denen sie Interessen beider Seiten zu berücksichtigen hatten.
- (6) Mehrere behördliche Bewilligungsverfahren waren zehn Jahre nach Inbetriebnahme noch nicht abgeschlossen.

Erster Teil des Prüfungsauftrags des Nationalrates

- 11 Der erste Teil des Auftrags des Nationalrates bezog sich auf die Überprüfung hinsichtlich der Durchführung der Endabrechnung des Neubaus des AKH Wien, insbesondere hinsichtlich der bereits abgeschlossenen Teilprojekte, unter Berücksichtigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit.

Abrechnungssicherheit

- 12.1 Eingangsrechnungen durchliefen bei der VAMED mehrere Kontrollroutinen. Dabei erfolgte neben der formalen Rechnungsprüfung auch eine sachliche, eine rechnerische und eine kommerzielle Prüfung.

Die buchmäßige Erfassung der Bauaufwendungen erfolgte zum Zweck einer in sich geschlossenen internen Kontrolle nach dem System der doppelten Buchführung. Da keine periodengerechte Abgrenzung von Aufwendungen und Erträgen vorgenommen wurde, stellten die so genannten Evidenzbilanzen* keine Bilanzen im Sinne des Handelsgesetzbuches dar.

* Die von der VAMED jährlich erstellte Evidenzbilanz informierte die ARGE-AKH unter anderem über die formale Ordnungsmäßigkeit der Verbuchung der Investitionen und der geleisteten Zahlungen.

Seit 1981 attestierte ein Wirtschaftsprüfer die formale Ordnungsmäßigkeit der Evidenzbilanzen. Darüber hinaus erfolgten unter anderem Prüfungen im Hinblick auf Datensicherheit und Dokumentation, Belegorganisation und -fluss der Eingangsrechnungen, Zahlungsverkehr, Datenübernahme in ein neues Finanzbuchhaltungssystem sowie Ordnungsmäßigkeit der IT-Anwendungen.

- 12.2 Der RH erachtete aufgrund der vom Wirtschaftsprüfer attestierten formalen Ordnungsmäßigkeit der Evidenzbilanzen die Abrechnungssicherheit für den Geschäftsprozess "Bearbeitung und Zahlbarstellung von Rechnungen" als gegeben.

Endabrechnung

- 13.1 Im Baubeauftragungsvertrag war die Endabrechnung der von der ARGE-AKH für die Errichtung des AKH Wien an die VAMED bereitgestellten Finanzmittel nicht vereinbart und wurde daher auch nicht erstellt; die VAMED legte der ARGE-AKH jedoch jährlich die Evidenzbilanz vor. Ein Nachweis, ob die Gesamtheit der beschafften Güterwerte in der Anlagenbuchhaltung des AKH Wien erfasst wurde, war nicht vorhanden.

Um festzustellen, ob die von Bund und Stadt Wien zwischen 1971 und 2001 bereitgestellten Finanzmittel von netto rd 3,34 Mrd EUR mit den von der VAMED beschafften und in die Anlagenbuchhaltung des AKH Wien aufgenommenen Werten übereinstimmten, erstellte das AKH Wien auf Ersuchen des RH eine Gegenüberstellung der Finanzmittel mit den Anlagen- und Gebäudewerten. Diese wies jedoch Differenzen auf.

In der Folge erstellten VAMED und AKH Wien gemeinsam eine neue Gegenüberstellung. Dabei zog die VAMED das Ergebnis der Evidenzbilanz zum

31. Dezember 2001 mit rd 4,06 Mrd EUR brutto heran. Nach Abzug eines einheitlichen Umsatzsteuersatzes von 20 % ergab sich ein Nettobetrag von rd 3,38 Mrd EUR. Die Differenz gegenüber dem ausgewiesenen Nettobetrag des AKH Wien von rd 2,99 Mrd EUR betrug rd 0,40 Mrd EUR.

Die neue Gegenüberstellung wies rd 0,15 Mrd EUR des Differenzbetrages als Aufwand der Bauabschnitte I bis III aus, zu dem die VAMED keine Angaben machen konnte.

Der Betrag von rd 0,24 Mrd EUR* betraf bereits übergebene geringwertige Wirtschafts- und Verbrauchsgüter sowie andere noch an das AKH Wien zu übertragende Sachgüterwerte. So wurde etwa ein Betrag von rd 0,07 Mrd EUR für offenbar in der Zeit von 1985 bis 1995 angeschaffte IT-Güter, die bisher in der Verwaltung des IT-Management- und Betriebsführungszentrums standen, abgegeben. Weitere Posten in Höhe von rd 57,57 Mill EUR betrafen in Arbeit befindliche Aufträge und projektunterstützende IT.

* Allfällige Differenzen sind durch Rundungsabweichungen bedingt.

- 13.2 Der RH bemängelte, dass die ARGE-AKH die vollständige und zeitnahe Prüfung der Übereinstimmung von bereitgestellten Finanzmitteln und der hiefür beschafften Sachgüter (Anlagengüterwerte) zu wenig beachtete; er sah darin ein Defizit im Kontrollsystem. Er empfahl der ARGE-AKH, die begleitende Kontrolle mit der Prüfung der ordnungsgemäßen Abwicklung aller noch zu übertragenden und zu inventarisierenden Sachgüter an das AKH Wien zu beauftragen.

- 13.3 *Das BMF betrachtete in seiner Stellungnahme die Organisation der Erfassung der von der VAMED angeschafften Sachgüter in der Anlagenbuchhaltung des AKH Wien primär als Angelegenheit der Stadt Wien. Die VAMED habe auftragsgemäß die Evidenzbilanzen vorgelegt.*

In einer ergänzenden Stellungnahme teilte es mit, dass ab dem Wirtschaftsjahr 2002 die Evidenzbilanzen, die bisher von einem externen Wirtschaftsprüfer nur in formeller Hinsicht geprüft worden waren, nunmehr durch die begleitende Kontrolle auch einer materiellen Prüfung unterzogen werden sollen.

Errichtung und Ersatzbeschaffung

- 14.1 Die sanitätsbehördlichen Betriebsbewilligungen für die Mitte der 70er Jahre in Betrieb genommene Universitäts-Kinderklinik sowie die Universitätskliniken für Psychiatrie und Neuropsychiatrie des Kindes- und Jugendalters ergingen anfangs 1981. Der 1984 in Betrieb genommenen Neurochirurgischen Universitätsklinik wurde die Betriebsbewilligung Ende 1984 erteilt.

Ab den genannten Zeitpunkten war die Errichtungsphase dieser Kliniken im Wesentlichen beendet.

Der Auftragsumfang des Baubeauftragungsvertrags umfasste – wie bereits erwähnt – nicht die Instandhaltung bereits übergebener und in Benutzung genommener Bauteile.

Errichtung und
Ersatzbeschaffung

Im Jahr 1992 empfahl der Beirat der ARGE-AKH in Erweiterung des Baubeauftragungsvertrags, dem Umbau der Neonatologie (Frühgeborenen-Intensivstation) um rd 2,06 Mill EUR zuzustimmen. Die Zustimmung der ARGE-AKH erfolgte in der 52. Sitzung am 16. Juni 1992. Die Abgrenzungsfrage zwischen Errichtung (Erstausrüstung) und Ersatzbeschaffung blieb dabei ausgeklammert.

Erst 1994 erarbeitete die VAMED einen Vorschlag zur Schnittstellendefinition Erstausrüstung und Ersatzbeschaffung, der in der Folge als Abgrenzungsgrundlage diente. Demnach fiel unter Erstausrüstung alles, was im Rahmen der Grobkostenvorschau für 1994 bis 1999 spezifiziert und genehmigt worden war.

- 14.2 Nach Ansicht des RH wäre die Abgrenzungsproblematik zwischen Errichtung und Ersatzbeschaffungen bereits anlässlich der Beschlussfassung zum Umbau der Neonatologie als Vorfrage zu lösen gewesen. Dadurch wäre für einzelne Klinikadaptierungen des AKH Wien der zwischen Bund und Stadt Wien vereinbarte Finanzierungsschlüssel 40 : 60 an Stelle der Aufteilung 50 : 50 für die Errichtung zur Anwendung gekommen.

- 14.3 *Das BMF beurteilte in seiner Stellungnahme die Frage der Abgrenzung der Finanzierung als komplex. Aus seiner Sicht sei jedoch die Anwendung des Finanzierungsschlüssels 50 : 50 gegenüber 40 : 60 wegen der geringen Auswirkungen am Gesamtvolumen vertretbar gewesen.*

Der Wiener Stadtsenat vertrat die Ansicht, dass der Finanzierungsaufteilungsschlüssel gerechtfertigt sei; er sei von den Vertragspartnern einvernehmlich festgelegt worden.

- 14.4 Der RH verwies auf die Bedeutung der Abgrenzungsproblematik zwischen Errichtung und Ersatzbeschaffungen, insbesondere für die Abrechnung des Krankenhausbetriebes, und somit für die Deckung des Abganges.

Teilprojekte

- 15.1 Die seit Beginn des Neubaus des AKH Wien von der AKPE/VAMED aufgebauten Abwicklungs- und Archivierungssysteme waren nicht nach abgeschlossenen Teilprojekten, sondern nach Gewerken ausgelegt. Die VAMED analysierte daher anhand konkreter Ersuchen des RH den Aufwand für die Datenbeschaffung und -aufbereitung.

Die Analyse ergab, dass die zehn vom RH ausgewählten Projekte 117 Nachträge und rd 700 Ordner mit Rechnungen und Abrechnungsbeilagen an zwei Archivstandorten umfassten.

In der Folge definierte der RH aus Gründen der Prüfungsökonomie zwölf einzelne Teilprojekte mit einem Gebarungsumfang von insgesamt rd 7,60 Mill EUR als abgeschlossene Teilprojekte im Sinne des Ersuchens des Nationalrates.

- 15.2 Der RH stellte fest, dass bei den von ihm überprüften Teilprojekten das im Anhang III zum Baubeauftragungsvertrag vom 29. Juli 1982 festgelegte "Einkaufsprozess" eingehalten worden war.



Teilprojekte

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

Universitätsklinik für
Frauenheilkunde

16.1 Der Planung der Universitäts-Frauenklinik lag die bis Ende der 70er Jahre gültige Doppelklinikstruktur zugrunde. Danach deckte jede Klinik grundsätzlich das gesamte Versorgungsspektrum einschließlich der Neugeborenenstation ab. Frühgeborene sowie Neugeborene mit positivem Befund waren sofort nach der Geburt aus den Entbindungsabteilungen der Frauenkliniken in die am so genannten Südgarten gelegene Kinderklinik zu überstellen.

Im Jahr 1991 war die neue Universitäts-Frauenklinik im Zentralbau zwar noch nicht betriebsbereit, aber baulich zur Übersiedlung und Einrichtung der medizintechnischen Ausstattung fertiggestellt.

In der Folge stellte sich heraus, dass die neu erbaute Klinik unter anderem deswegen nicht den Bedürfnissen einer zeitgemäßen geburtshilflichen Versorgung entsprach, weil im Bereich der Frauenklinik keine intensivmedizinische Überwachungsstation für Frühgeborene eingerichtet worden war.

Im Juni 1991 teilte die damalige Baukommission für das AKH Wien dem damaligen BMWV ihren Beschluss mit, die VAMED möge mit der Realisierung des Antrags auf Umbau der Universitäts-Frauenklinik beauftragt werden. Der Beirat beauftragte daraufhin die VAMED mit der Abgabe einer Stellungnahme zu den Kosten und Terminen für die Schaffung einer Station für Neonatologie der Universitätsklinik für Kinderheilkunde.

Anfang März 1992 wurde für die Klinische Abteilung Geburtshilfe und Gynäkologie ein neuer Planungsbeauftragter bestellt. Dieser legte rund zwei Monate später als Kandidat dem damaligen BMWF seine Bedingungen für die Annahme der Berufung auf die Planstelle eines ordentlichen Universitätsprofessors für Frauenheilkunde vor. Die Bedingungen deckten sich im Wesentlichen mit den bereits in Verhandlung gestandenen Änderungswünschen.

Der Beirat behandelte mehrmals den Umbau der Universitäts-Frauenklinik. Auf sein Ersuchen erstellte die VAMED-Engineering im Oktober 1992 eine auf westdeutsche Universitätskliniken bezogene Vergleichsanalyse. Diese bestätigte die Richtigkeit der geplanten Integration von Entbindung und Neonatologie.

Nach dem Bericht der VAMED über die Neuplanung und der Vorlage einer Termin- und Kostenschätzung im Beirat wurde die VAMED im Dezember 1992 mit der Veranlassung des Umbaus beauftragt. Die Fertigstellung des Umbaus war ursprünglich mit Ende 1993 geplant; die Kosten wurden mit rd 15,54 Mill EUR geschätzt.

16.2 Der RH stellte fest, dass der Umbau mit 14,37 Mill EUR abgerechnet worden und die Inbetriebnahme in den Jahren 1995/96 erfolgt war. Weiters lag fünf Jahre nach Inbetriebnahme noch keine sanitätsrechtliche Betriebsbewilligung vor. Mit Stichtag 31. Oktober 2001 betrug die Bescheidreife der umgebauten Universitäts-Frauenklinik 90 %.

Teilprojekte

Er merkte an, dass die Stadt Wien bereits 1986 aufgrund des Raum- und Funktionsprogramms des Sozialmedizinischen Zentrums Ost/Donauspital eine zeitgemäße neonatologische Versorgung geplant hatte. Diese wurde bereits zu einer Zeit in Betrieb genommen, zu der im AKH Wien erst die Weichen für die Umplanung und den späteren Umbau gestellt wurden.

Der RH hob ausdrücklich hervor, dass er keinen Einwand gegen die Schaffung der Voraussetzungen für eine optimale medizinische Versorgung erhob. Er bemängelte jedoch, dass die beim AKH Wien-Projekt zuständigen Fachorgane die Weiterentwicklung der medizinischen Versorgung Frühgeborener nicht – wie beim Sozialmedizinischen Zentrum Ost/Donauspital erfolgt – rechtzeitig aufzeigten, um einen nachträglichen kostenaufwendigen Umbau zu vermeiden. Der ARGE-AKH entstanden durch den Umbau insgesamt Kosten von rd 10,5 Mill EUR.

16.3 Das BMF und das BMBWK wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass das Erfordernis des Umbaus der neu fertiggestellten Klinik auf die lange Planungszeit sowie die offensichtliche Notwendigkeit der Anpassung an den bei Fertigstellung gegebenen medizinischen Standard zurückzuführen sei.

16.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, wonach die zuständigen Planungsbeauftragten die Fortschritte der medizinischen Versorgung Frühgeborener aufgrund der Entwicklungen in anderen Ländern rechtzeitig aufzuzeigen gehabt hätten. Dadurch wären nachträgliche, kostenaufwendige Umbauten vermieden worden.

Universitätsklinik für Unfallchirurgie

17.1 Ende der 70er Jahre wurde auf Initiative der medizinischen Fakultät der Universität Wien und mit Zustimmung der Stadt Wien die Notfallaufnahme als eigene Organisationseinheit in die Planung des AKH Wien aufgenommen. Wegen der notwendigen Nähe zur Liegendkrankenvorfahrt wurde sie auf der Ebene 06 neben der Unfallchirurgie eingerichtet. Ein Teil der ursprünglich der Unfallchirurgie gewidmeten Fläche musste dabei der Notfallaufnahme (Ambulanz) abgetreten werden.

Nach Aufnahme des Betriebes der neuen Unfallchirurgie im August 1992 fanden im September und Oktober 1992 unter Teilnahme der VAMED die Augenscheinverhandlungen des Teilbetriebsbewilligungsverfahrens der damaligen Magistratsabteilung 14 statt. Anfang November 1992 teilte die VAMED der Universitätsklinik für Unfallchirurgie die festgestellten Beanstandungen mit.

Sie wies dabei darauf hin, dass sie die Beanstandungen nur nach einem Beschluss der ARGE-AKH beseitigen könne. Die VAMED ersuchte die Universitätsklinik, einen Antrag an den Beirat zu stellen. Jene Beanstandungen, deren Erledigung nicht von der VAMED zu veranlassen waren, wurden der damaligen Magistratsabteilung 16 mitgeteilt.

Anfang 1993 ersuchte der Klinikvorstand den Ärztlichen Direktor des AKH Wien, einen Antrag an den Beirat zu stellen. Er begründete dies mit unzureichenden Arbeitsbedingungen, die eine Abwanderung von Personal zur Folge gehabt hätten.

Der Ärztliche Direktor des AKH Wien stellte schließlich einen Antrag an den Beirat mit dem Ziel, die VAMED zu beauftragen, den Bereich der Universitätsklinik für Unfallchirurgie hinsichtlich einer Nutzungsoptimierung der vorhandenen Räumlichkeiten zu untersuchen.

Die ARGE-AKH erteilte der VAMED in der 56. Sitzung vom Juni 1993 den Auftrag zur Erstellung einer diesbezüglichen Studie. Zu dieser Zeit wurde in der Medizinischen Fakultät der Universität Wien diskutiert, die Kinderchirurgie im pädiatrischen Zentrum (Kinderheilkunde), das als Anbau an die Kinderklinik gedacht war, unterzubringen. Dies würde Raum für die Erweiterung der Unfallchirurgie schaffen.

Im November 1999 wurde die VAMED mit der "Betriebsbereiten Herstellung Unfallchirurgie/Ambulanz inklusive Vorleistungen Raumfreimachung" zu Schätzkosten von rd 7,99 Mill EUR beauftragt. Diesem Zusatzauftrag lag die Studie "Ambulanz der Universitätsklinik für Unfallchirurgie" zugrunde, die eine Erweiterung der unfallchirurgischen Ambulanz zu Lasten der kinderchirurgischen Ambulanz vorsah.

Wie der RH feststellte, beruhte die dem Erweiterungsvorhaben zugrunde liegende VAMED-Studie aus 1998 auf Patientenfrequenzdaten des Jahres 1993. Auf Ersuchen des RH erstellte das AKH Wien die Daten der Auslastung der unfallchirurgischen Ambulanz für die Jahre 1999 bis 2001. Aus diesen Daten waren unterschiedliche, teilweise auch deutlich rückläufige ambulante Leistungsfrequenzen erkennbar. Die Auslastung des Schockraumes war dabei allerdings nicht gesondert ausgewiesen.

Die VAMED wies hingegen im Frühjahr 2002 auf steigende Frequenzdaten der unfallchirurgischen Ambulanz von 1999 auf 2000 (Jahresbericht der Klinik) hin. Aus der Patientenstatistik der Ambulanz für den Zeitraum 1996 bis 2000 war ersichtlich, dass zwar die Erstuntersuchungen anstiegen, die Nachuntersuchungen bei Knochennachbehandlungen jedoch deutlich zurückgingen. Andere Nachuntersuchungen nahmen jedoch zu.

- 17.2 Nach Ansicht des RH sollte vor weiteren Planungs- bzw Realisierungsmaßnahmen zur beabsichtigten Erweiterung der unfallchirurgischen Universitätsklinik – vor allem wegen der sinkenden Tendenz der Ambulanzfrequenzen und der aus 1993 stammenden Planungsdaten – eine Prüfung der unbedingten Notwendigkeit durchgeführt werden. In diese Untersuchung wären auch die übrigen in Wien vorhandenen Einrichtungen zur unfallchirurgischen Versorgung (Krankenhäuser der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt und des Wiener Krankenanstaltenverbundes) einzubeziehen.

Weiters wäre es zweckmäßig, einen Wiener Versorgungsplan für Unfallpatienten zu erstellen. In diesem Plan sollte das Leistungsangebot der Universitätsklinik für Unfallchirurgie vor allem zur Versorgung schwerer Fälle berücksichtigt werden. Mit einer Entlastung der Universitätsklinik von leichteren Fällen könnte das bestehende Raumproblem der Ambulanz gelöst werden.

- 17.3 Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenates werde die Empfehlung des RH aufgegriffen, mit den anderen regionalen Leistungsanbietern einen Wiener Versorgungsplan für Unfallpatienten auszuarbeiten.

Inventarisierung

- 18.1 Laut dem Baubeauftragungsvertrag war die VAMED verpflichtet, das AKH Wien bis zur Betriebsführungsreife in technischer und rechtlicher Hinsicht fertigzustellen und eine förmliche Übergabe durchzuführen.

Nach der Übersiedlung vom alten ins neue AKH Wien und der Aufnahme des Krankenhausbetriebes traten Probleme bei der Inventarisierung auf. Eine Ursache dafür stellte unter anderem die eingeschränkte Beauftragung der VAMED dar.

- 18.2 Nach Ansicht des RH stellten die Rahmenbedingungen für die Inventarisierung hohe Anforderungen an die mit der Aufgabe befassten Einrichtungen. Dazu zählten die Aufrechterhaltung des Betriebes während der unter Zeitdruck abgelaufenen Besiedelung und die große Zahl der nicht von der VAMED zu kennzeichnenden, aber eingebrachten Anlagegüter. Auch war die diesbezügliche Personalausstattung unzureichend. Überdies hatte das AKH Wien kaum eine Möglichkeit, auf die Leistungserbringung Einfluss zu nehmen. Es verfügte als unmittelbar betroffener Leistungsempfänger über nahezu keine wirksamen Möglichkeiten, die Beseitigung festgestellter Mängel zu betreiben.

- 19.1 Die Wirtschaftsabteilung des AKH Wien zeigte am Beispiel der Übersiedlung der Kiefer- und Gesichtschirurgie die Probleme bei der Inventarisierung auf. Sie stellte dabei fest, dass aufgrund der Mängel bei der Übergabe von Inventar und Daten durch die VAMED, aber auch durch das Nutzerverhalten, eine Übernahme durch die Sachgüterverwaltung des AKH Wien praktisch nicht möglich war.

Zur Beseitigung der Probleme war es notwendig, den Personaleinsatz der Sachgüterverwaltung zu verstärken. Das geschah durch Personalumschichtungen und den Zukauf von Fremdleistungen. Weiters war die Einbindung der VAMED unerlässlich.

- 19.2 Nach Ansicht des RH wurde der enorme Arbeitsumfang der Inventarisierung nicht ausreichend erkannt und die Sachgüterverwaltung von Anfang an mit zu geringen personellen Ressourcen ausgestattet.

- 19.3 *Die VAMED teilte mit, dass die gemeinsamen Recherchen mit der Sachgüterverwaltung mittlerweile erfolgreich beendet worden seien.*

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien**Zusammenfassende
Beurteilung**

20 (1) Es lag keine Endabrechnung vor, weil sie im Baubeauftragungsvertrag nicht vorgesehen war. Der RH verglich daher die über Veranlassung der ARGE-AKH von 1971 bis 2001 an die VAMED überwiesenen Geldmittel mit den Werten der dem AKH Wien übertragenen und inventarisierten Güter. Daraus resultierte vorerst ein Unterschiedsbetrag von rd 0,40 Mrd EUR. Eine Abstimmung zwischen VAMED und AKH Wien ergab, dass dem AKH Wien noch Werte an Sachgütern zu übertragen sind.

(2) Die jährlich erstellten Evidenzbilanzen informierten die ARGE-AKH über die formale Ordnungsmäßigkeit der Verbuchung der Investitionen, der geleisteten Zahlungen sowie der Ermittlung der Vergütungen an die VAMED. Die Evidenzbilanzen wurden seit 1981 von einem Wirtschaftsprüfer testiert. Diese Gesellschaft prüfte auch das interne Kontrollsystem der VAMED ohne Beanstandungen.

(3) Bei den vom RH überprüften Teilprojekten wurde das Einkaufsprozedere eingehalten.

Zweiter Teil des Prüfungsauftrags des Nationalrates

- 21 Den zweiten Teil des Prüfungsauftrags des Nationalrates bildete ein Kostenvergleich zwischen den veranschlagten Kosten und den tatsächlichen Herstellungskosten.

Einhaltung des Terminplans

- 22.1 Die VAMED hatte ihre Leistungen nach dem Termin- und Kostenplan zu erbringen, der integrierender Bestandteil des Baubeauftragungsvertrags war. Ihr war in Zusammenarbeit mit der begleitenden Kontrolle die Möglichkeit eingeräumt, bis 31. Dezember 1983 einen neuen Termin- und Kostenplan zu erstellen. Dieser sollte alle maßgeblichen Umstände, die Einfluss auf Termine und Kosten haben könnten, berücksichtigen. Der Termin- und Kostenplan mit Stand Oktober 1983 in der Fassung vom November 1984 war nach Ansicht der Geschäftsführung der VAMED nur als Termin- und Kostenschätzung aufzufassen.

Die Termin- und Kostenschätzung wurde wegen laufend gefasster Beschlüsse der ARGE-AKH zu Projektstandsänderungen jährlich angepasst und im Finanz- und Wirtschaftsplan fortgeschrieben.

Im Jahr 1989 gab die VAMED der ARGE-AKH entsprechend dem Baubeauftragungsvertrag erstmals bekannt, dass sie die vertraglich festgelegte Terminplanung wegen der vielen Änderungswünsche nicht werden einhalten können. Bis 2001 genehmigten und beauftragten die Organe der ARGE-AKH – wie bereits erwähnt – in rd 1 700 Fällen Planungsänderungen, die in Form von Zusatzaufträgen durchgeführt wurden. Die Summe aller durch Projektänderungen in Form von Zusatzaufträgen beauftragten Schätzkosten-Änderungen belief sich seit 1984 auf rd 0,28 Mrd EUR (Preisbasis 1. Jänner 1976).

Die Änderungen des Terminplans erfolgten unter Berücksichtigung

- (1) der von der Expertenkommission* vorgeschlagenen und von der ARGE-AKH genehmigten Termine der jeweiligen Betriebsaufnahmen sowie
- (2) der Ausführungstermine der vom Beirat vorgeschlagenen und von der ARGE-AKH beauftragten Zusatzaufträge über Projektstandsänderungen.

* Unterkommission als Organ des Stadtrates für Finanzen, Wirtschaft, Wiener Stadtwerke zur Wahrnehmung von Aufträgen und Erteilung von Empfehlungen an den Beirat

Nach Auffassung der Geschäftsführung der VAMED waren die vertraglich vereinbarten Übernahmetermine gemäß Anhang II des Baubeauftragungsvertrags nur theoretischer Natur, weil eine Übergabe erst möglich war, wenn alle für eine Inbetriebnahmestufe beauftragten Zusatzaufträge erfüllt waren.

Der RH ermittelte durchschnittliche Verzögerungen bei der Übergabe durch die VAMED an die Stadt Wien von rund einem Jahr. Die Betriebsaufnahmen verzögerten sich durchschnittlich um rund vier Monate.



Einhaltung des
Terminplans

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

Die Terminüberschreitungen waren laut VAMED auf Zusatzaufträge (Projektänderungen), die aus Behördenauflagen resultierten, auf Adaptierungsarbeiten sowie Ergänzungen zurückzuführen. Dies führte auch dazu, dass die Verfahren zur Erlangung rechtskräftiger Betriebsbewilligungen nach dem Krankenanstaltengesetz 1957 für viele bereits in Betrieb stehende Klinikbereiche noch jahrelang ausständig waren.

Die offizielle Eröffnung des AKH Wien erfolgte im Juni 1994. Der Vollbetrieb begann nach der Übersiedlung aller Kliniken 1997.

- 22.2 Wie der RH feststellte, konnte der Terminplan aus dem Jahr 1983, der einen Vollbetrieb bereits für 1992 vorsah, aufgrund zahlreicher Projektstandsänderungen nicht eingehalten werden. Die volle Inbetriebnahme verzögerte sich bis Anfang 1997. Nach Ansicht des RH war dies auf zwei Ursachen zurückzuführen:

(1) Im Baubeauftragungsvertrag war kein ausdrücklicher Fertigstellungstermin festgelegt.

(2) Zwischen der ARGE-AKH und der VAMED konnten Terminverschiebungen

- aufgrund von Planungsänderungen einvernehmlich,
- über Nachweis der von der VAMED unverschuldeten Unerfüllbarkeit oder
- durch wesentliche Änderungen des Grundsatzprojekts stattfinden.

Der RH wies darauf hin, dass die VAMED in ihrer Funktion als Bauherrnvertreter und projektdurchführende Unternehmung sowie wegen ihrer vertraglichen Einbindung in die Vorentscheidungen zu den Anträgen an den Beirat und ARGE-AKH-Beschlüssen auch bei den Festlegungen der Fertigstellungstermine entscheidungsgestaltend war.

- 22.3 *Das BMF und der Wiener Stadtssenat waren der Ansicht, dass die Festschreibung eines Fertigstellungstermins wegen der zahlreichen Projektstandsänderungen nicht zielführend gewesen wäre. Planungsstandsänderungen seien jeweils im Einvernehmen zwischen ARGE-AKH und VAMED vorgenommen worden.*

- 22.4 Der RH wiederholte seine grundsätzlichen Bedenken, dass eine Beauftragung ohne feste Terminvorgaben infolge des fehlenden Fertigstellungsdruckes zu Terminverschiebungen und nicht quantifizierbaren Kostenerhöhungen führt.

Einhaltung der
Errichtungskosten

- 23.1 Für den Stichtag 31. Dezember 2000 ermittelte der RH Schätzkosten (Basis 1. Jänner 1976) von rd 1,94 Mrd EUR. Ihnen stand ein Abrechnungsbetrag von rd 1,76 Mrd EUR gegenüber. Nach Ansicht der VAMED wurden bei einem Vergleich der Schätzkosten zu den abgerechneten Kosten die Errichtungskosten bis jetzt unterschritten.

Bei Projektstandsänderungen bestanden zwischen den von der VAMED angegebenen Kostenschätzungen und den tatsächlich abgerechneten Kosten zum Teil erhebliche Differenzen.

Einhaltung der
Errichtungskosten

23.2 Der RH bemerkte zu der Frage, ob die Kostenschätzungen aus 1983 eingehalten wurden, Folgendes:

(1) Eine abschließende Beurteilung wäre nur dann möglich, wenn die VAMED die aufgrund zahlreicher Projektänderungen entstandenen zusätzlichen Errichtungskosten aus den Kosten des ursprünglich geplanten Projekts herausgerechnet hätte. Auf Anfrage des Bestehens einer Zusatzauftragsbezogenen Zuordnung der Ist-Kosten teilte die Geschäftsführung der VAMED mit, dass eine solche jedoch nur mit einem wirtschaftlich unvertretbaren Aufwand hätte erstellt werden können.

(2) Eine Gegenrechnung zu den Kostenschätzungen bei Zusatzaufträgen im Vergleich zu den abgerechneten Kosten wurde nicht vorgenommen.

23.3 *Das BMF und der Wiener Stadtsenat wiesen darauf hin, dass ein Unterschreiten der Schätzkosten nicht als eine tatsächliche Einsparung bzw ein Überschreiten als ein wirtschaftlicher Nachteil anzusehen wäre. Vielmehr würden die Kostenschätzungen die Kosten auf Basis definierter Detaillierungsniveaus darstellen, wobei auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung Bedacht genommen worden sei.*

23.4 Der RH erwiderte, dass eine Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungserstellung gar nicht möglich war, weil die gesonderte Erfassung der Mehraufwendungen durch Zusatzaufträge – wie dies die VAMED ins Treffen führte – nur mit einem wirtschaftlich unvertretbaren Aufwand möglich gewesen wäre.

Kosten-
angemessenheit

24.1 Für die Prüfung der Angemessenheit der Kosten zog der RH zu Vergleichszwecken die Errichtungskosten des Zubau West der Chirurgischen Klinik der Universitätsklinik in Innsbruck heran. Dieser Zubau wurde 1992 begonnen und 1997 in Betrieb genommen. Er beinhaltete im Wesentlichen Funktionsräume, wie zB Operationssäle, Ambulanzen und Untersuchungsräume für Computertomographie, jedoch keine Krankenzimmer. Aufgrund dieser Ausstattung hatten die Kosten der medizinischen Anlagen mit rd 30 % der Errichtungskosten einen wesentlich höheren Anteil als beim AKH Wien mit rd 12 %.

Für einen Vergleich zog der RH die Errichtungskosten des AKH Wien auf Basis 1976 heran und zinst die Errichtungskosten des Zubau West in Innsbruck mit dem gleichen Abzinsungsfaktor wie mit jenem des AKH Wien auf 1976 ab.

Damit lagen die Errichtungskosten je m³ umbauten Raumes beim AKH Wien bei rd 589 EUR und für den Zubau West in Innsbruck bei rd 531 EUR.

Im Vergleich der Errichtungskosten nach Bruttogrundrissflächen war das AKH Wien mit rd 2 162 EUR je m² gleich teuer wie der Zubau West in Innsbruck. Unter Berücksichtigung des im Verhältnis zu den Errichtungskosten wesentlich teureren medizintechnischen Anteils von 30 % in Innsbruck waren die Errichtungskosten des AKH Wien (nur rd 12 % medizintechnischer Anteil) allerdings wesentlich höher.



Kostenangemessenheit

BMBWK BMF

Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien

24.2 Der RH hatte bereits anlässlich seiner Überprüfung des AKH Wien im Jahr 1993 den hohen Errichtungsaufwand hervorgehoben (Wahrnehmungsbericht des Rechnungshofes Allgemeines Krankenhaus der Stadt Wien, Reihe Bund 1995/6). Der Vergleich mit dem Zubau West in Innsbruck bestätigte die damals getroffenen Feststellungen des RH.

24.3 Das BMF sah in der Begrenzung der Baukosten im Baubeauftragungsvertrag keine geeignete Lösung, weil dies einer pauschalen Errichtung unter dem Kostenrisiko des Projektträgers VAMED gleichgekommen wäre.

Es teilte in einer ergänzenden Stellungnahme mit, dass die Einhaltung der geplanten Termine und der geschätzten Kosten nur über eine entsprechende Pönalisierung möglich gewesen wäre. Die VAMED sei dazu in keiner Phase des Projektgeschehens bereit gewesen.

Hinsichtlich der Tragung des Kostenrisikos stimmte das BMF der Ansicht des RH grundsätzlich zu. Bei der Errichtung des AKH Wien sei jedoch nur das Modell durchsetzbar gewesen, dass die einzelnen Herstellungsaufträge im Namen und auf Rechnung der öffentlichen Hand als Bauträger erfolgten und diese damit auch das Kostenrisiko getroffen hätte.

Zusammenfassende Beurteilung

25 (1) Der vertraglich vereinbarte Übergabetermin wurde um durchschnittlich ein Jahr überschritten.

(2) Die Einhaltung der Kostenschätzung konnte mangels Kostenabgrenzung zwischen ursprünglichen Errichtungskosten und den Kosten der zahlreichen Zusatzaufträge nicht abschließend beurteilt werden.

Sonstige Feststellungen

26 Sonstige Feststellungen des RH betrafen:

(1) Die begleitende Kontrolle (neu) wurde erst Anfang 2002 und somit fast fünf Jahre nach Auflösung ihrer Vorgängereinrichtung Ende März 1997 wieder tätig.

(2) Die in Doppelfunktion von der ARGE-AKH in den Aufsichtsrat der VAMED nominierten Bediensteten des Bundes und der Stadt Wien hatten neben den Interessen des Bauherrn ARGE-AKH an einem sparsamen Mitteleinsatz auch jene der VAMED als gewinnorientiertes Unternehmen zu vertreten.

(3) Es bestanden Mängel im Bereich des Vergabewesens. Dazu zählten das von der ÖNORM A 2050 abweichende, zwischen der ARGE-AKH und der VAMED vereinbarte Einkaufsverfahren, die verspätete Umsetzung des EU-Vergaberechts, produktspezifische Ausschreibungen sowie während des Beschaffungsverfahrens geänderte Auswahlkriterien. Das ab Mitte 1995 anzuwendende Wiener Landesvergabegesetz wurde anfänglich nicht beachtet.

(4) Die VAMED beauftragte Planungsleistungen an Unternehmungen, die innerhalb ihrer Unternehmensgruppe tätig waren. Die Verrechnung von Honorarsätzen in maximaler Höhe war für die ARGE-AKH nachteilig. Bis Mitte 2001 betrugen diese Auftragswerte insgesamt rd 0,48 Mrd EUR. Bei den vom RH überprüften vier Aufträgen mit einem Gebarungsumfang von insgesamt rd 8,07 Mill EUR hätten rd 1,60 Mill EUR eingespart werden können.

(5) Die ARGE-AKH subventionierte einen Verein zur Förderung der Wissenschaft und Forschung in den neuen Wiener Universitätskliniken aus Mitteln für die Errichtung des AKH Wien mit 0,55 Mill EUR.

Schluss- bemerkungen

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das aus dem Jahr 1982 stammende Übereinkommen zwischen Bund und Stadt Wien und der darauf beruhende Baubeauftragungsvertrag mit der VAMED wären unwiderruflich im Jahr 2007 zu beenden.

(2) Die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Investitionen und dem Betrieb des AKH Wien wäre neu zu regeln.

(3) Im AKH Wien wären umgehend die personellen und organisatorischen Voraussetzungen zur problemlosen Übernahme der bisher von der VAMED erbrachten Managementleistungen – vor allem auch im Hinblick auf künftige Erhaltungsmaßnahmen – zu schaffen.

(4) Die offenen sanitätsbehördlichen Verfahren wären umgehend abzuschließen.

(5) Die begleitende Kontrolle (neu) wäre mit der Prüfung der ordnungsgemäßen Abwicklung aller noch zu übertragenden und zu inventarisierenden Sachgüter an das AKH Wien zu beauftragen.

(6) Vor weiteren Planungs- bzw Realisierungsmaßnahmen zur beabsichtigten Erweiterung der unfallchirurgischen Universitätsklinik sollte eine Prüfung der unbedingten Notwendigkeit durchgeführt werden, in die auch die übrigen in Wien vorhandenen Einrichtungen zur unfallchirurgischen Versorgung einzubeziehen wären. In einem weiters zu erstellenden Versorgungsplan für Unfallpatienten sollte durch eine Entlastung der Universitätsklinik von leichteren Fällen das bestehende Raumproblem der Ambulanz gelöst werden.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Finanzstrafbehörden erster Instanz bei den Hauptzollämtern

Kurzfassung

Die Straftätigkeit im Bereich der Zollverwaltung war infolge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union und des Wegfalls eines Teils der bisherigen Außengrenzen rückläufig. Rund die Hälfte der im Zeitraum 1998 bis 2001 österreichweit erledigten Finanzstrafverfahren samt den Anzeigen an die Staatsanwaltschaften wegen Finanzvergehen fiel beim Hauptzollamt Wien an. Dort war jedoch nur rund ein Drittel des österreichweit für Strafsachen eingesetzten Personals tätig.

Auf einen Bediensteten des Bereichs Strafsachen in Wien entfielen mehr als doppelt so viele Erledigungen als im Durchschnitt der übrigen Finanzstrafbehörden bei den Hauptzollämtern. Die Auslastung der Bediensteten jener Finanzstrafbehörden, in deren Bereich keine EU-Außengrenze lag, war vergleichsweise niedrig. Die seit 1995 für die Bearbeitung anspruchsvoller Straffälle bei den erwähnten Finanzstrafbehörden eingerichteten Referate bewährten sich nach Einschätzung des BMF nur bedingt.

Die Verfahrensdauer bis zum Ergehen des Straferkenntnisses durch den Einzelbeamten lag im Bundesdurchschnitt bei 23 Monaten; Spruchsenatsverfahren dauerten im Bundesdurchschnitt 26 Monate. Die Kontrolle der ordnungsgemäßen und rechtzeitigen buchmäßigen Erfassung der Eigenmittel der EU wurde nicht bei allen Hauptzollämtern IT-mäßig dokumentiert.

Die fälligen Rückstände an Geldstrafen stiegen von 1996 bis 2002 um 58 %. Ende 2002 waren die fälligen Rückstände an Geldstrafen mehr als doppelt so hoch wie die im Jahre 2002 vorgeschriebenen Strafbeträge. Den Bestraften gelang es oft, sich dem Strafvollzug zu entziehen. Die über ausländische Staatsangehörige verhängten Geldstrafen waren in vielen Fällen von vornherein uneinbringlich.

Kenndaten der Finanzstrafbehörden erster Instanz bei den Hauptzollämtern

Rechtsgrundlage	Finanzstrafgesetz, BGBl Nr 129/1958 idgF			
Aufgaben	Durchführung der Finanzstrafverfahren für Finanzvergehen, die bei oder im Zusammenhang mit der Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Waren begangen werden; für Finanzvergehen, durch welche sonstige Abgaben- oder Monopolvorschriften, deren Handhabung der Zollverwaltung oder ihren Organen obliegt, verletzt werden sowie für Finanzvergehen betreffend Abgaben- und Monopolhehlerei			
Gebärungsentwicklung	1999	2000	2001	2002
	in 1 000 EUR			
Einnahmen an Geld- und Wertersatzstrafen	7 574	6 714	6 426	6 528
Vorschreibung von Geld- und Wertersatzstrafen	6 404	5 617	5 538	5 609
Fälliger Rückstand zum 31. Dezember	10 423	10 833	11 486	12 359
	Anzahl			
Bedienstete jeweils zum 1. Jänner in Vollbeschäftigungsäquivalenten	158,3	159,3	154,3	151,3

Prüfungsablauf und -gegenstand

Der RH überprüfte von April bis Juni 2002 die Finanzstrafbehörden erster Instanz (Zollfahndung) bei den Hauptzollämtern. Prüfungsschwerpunkte waren die Organisation der Fahndungs- und Straftätigkeit, die Systeme der Datenerfassung, die Entwicklung der Straftätigkeit, ein Leistungsvergleich der Finanzstrafbehörden erster Instanz bei den Hauptzollämtern, die Verfahrensdauer sowie die Einbringung der verhängten Geldstrafen und Wertersätze.

Zu den im Oktober 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMF im Dezember 2002 und im April 2003 Stellung. Der RH gab im Februar 2003 eine Gegenäußerung ab.

Organisation

- Aufbauorganisation 2.1 Bei den sieben Hauptzollämtern Wien, Linz, Salzburg, Innsbruck, Feldkirch, Graz und Klagenfurt sind Finanzstrafbehörden erster Instanz eingerichtet. Der Bereich Strafsachen bei den Hauptzollämtern besteht aus mindestens zwei Erhebungsabteilungen mit jeweils mindestens zwei Erhebungsgruppen. Bei der Erhebungsgruppe gehören der Gruppenführer und die zwei Erhebungsbeamten der Zollwache an.

Überdies ist seit 1995 bei jeder Finanzstrafbehörde ein mit einem oder mehreren Bediensteten des gehobenen Dienstes besetztes Referat eingerichtet. Diese haben anspruchsvolle Fälle aus dem Außenhandelsrecht, aus dem Bereich Ausfuhrerstattung/Marktordnung und Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung zu bearbeiten.

Die Einführung der Referate war einerseits von der Forderung der Bediensteten des gehobenen Dienstes nach Verbesserung ihrer dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung sowie andererseits vom Beharren der Exekutivbediensteten auf dem ausschließlichen Exekutivcharakter der Fahndungstätigkeit begleitet. An Außendiensthandlungen, wie zB Hausdurchsuchungen, dürfen die Bediensteten des gehobenen Dienstes nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen teilnehmen. Diese Abgrenzung sollte die Integration der neu geschaffenen Organisationseinheit in die Strafabteilungen fördern. Die Akzeptanz entwickelte sich allerdings nur langsam.

Der RH gewann bei der Gebarungsüberprüfung den Eindruck, dass Straffälle mit besonders anspruchsvollen abgaben- bzw strafrechtlichen Problemstellungen nicht bei allen Zollfahndungen derart zahlreich waren, um durchgehend eine Auslastung der Referate zu erreichen.

Nach Einschätzung des BMF hat sich die Einrichtung der Referate nur bedingt bewährt; es plant im Zuge des laufenden Reformprozesses eine Neuausrichtung.

- 2.2 Der RH stellte bei den betroffenen Bediensteten vielfach eine hohe Motivation fest, traf aber in allen beteiligten Verwendungsgruppen auf noch nicht ausgeräumte Vorbehalte. Er empfahl dem BMF, die Zusammenführung des zivilen Dienstes und der Zollwache weiterhin zu forcieren, um die Tätigkeit der Finanzstrafbehörden erster Instanz friktionsfrei und zielgerichtet im Sinne einer effizienten Betrugsbekämpfung sicher zu stellen.

Unter dem Gesichtspunkt einer Auslastung der Bediensteten des gehobenen Dienstes der erwähnten Referate mit entsprechend qualitativen Tätigkeiten sollten diese Organisationseinheiten entweder für mehrere Bundesländer gemeinsam oder jeweils als eine Einheit je Finanzlandesdirektion gemeinsam für die Zoll- und Steuerfahndung eingerichtet werden.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde die Empfehlung des RH im Zuge der Neuordnung der Betrugsbekämpfung diskutiert werden. Die endgültige Ausrichtung werde entsprechend der abzuschätzenden Auslastbarkeit erfolgen.*

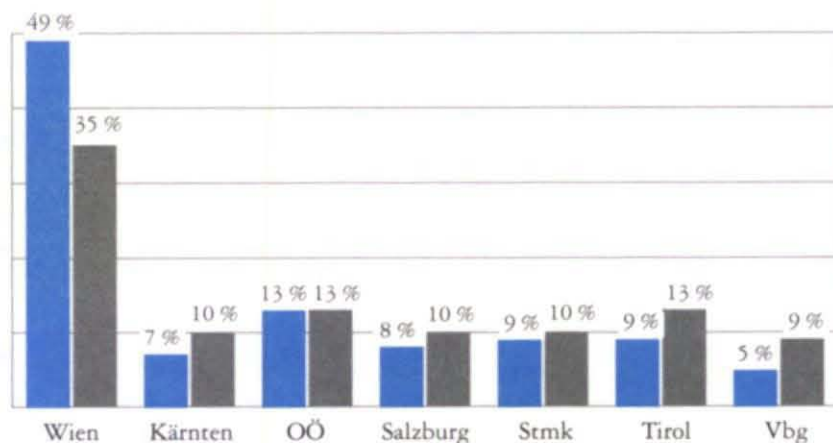
Organisation

Personelle
Ressourcen

- 3.1 Die Anzahl der für Strafsachen eingesetzten Bediensteten in Vollbeschäftigungs-äquivalenten verminderte sich von 158,3 (1998) auf 151,3 (2001). Davon entfiel mehr als ein Drittel auf das Hauptzollamt Wien.

Die Hauptzollämter leisteten im Bereich Strafsachen österreichweit rd 34 900 Überstunden pro Jahr; dies entsprach der Jahresarbeitsleistung von 21,8 Bediensteten. Davon entfielen rd 60 % auf das Hauptzollamt Wien.

Ein Vergleich der im Zeitraum 1998 bis 2001 bei den Finanzstraßbehörden der Hauptzollämter ausgewiesenen Erledigungen und des dafür eingesetzten Personals (jeweils in einem Prozentsatz der österreichweit angefallenen Erledigungen* sowie der österreichweit im Bereich Strafsachen tätigen Bediensteten) ergab folgende Verteilung:



Quelle: elektronische Finanzstrafkartei ■ Anteil Erledigungen ■ Anteil Bedienstete

* Die Erledigungen umfassen Erkenntnisse durch Einzelbeamte, Erkenntnisse durch Spruchsenate, Anzeigen an die Staatsanwaltschaft wegen Finanzvergehen und Strafverfügungen.

- 3.2 Der RH regte an, die personelle Besetzung der Finanzstraßbehörden am Arbeitsanfall auszurichten, um die österreichweit erheblich unterschiedlichen Belastungsintensitäten auszugleichen.
- 3.3 Laut Stellungnahme des BMF werde der Empfehlung des RH im Zuge der Reorganisation der Zollverwaltung Rechnung getragen werden. Seit dem Beitritt Österreichs zur EU seien bereits Maßnahmen gesetzt worden, die auf die Erzielung eines der Arbeitsbelastung entsprechenden Personalstandes ausgerichtet wären.

Finanzstrafsachen**Kennzahlen**

- 4.1 Für die Zollverwaltung brachte der Beitritt Österreichs zur EU mit 1. Jänner 1995 durch den Wegfall eines Teils der bisherigen Außengrenzen einen erheblichen Rückgang der Straffälle und damit der Straftätigkeit. Dabei verringerten sich in den Jahren 1998 bis 2001 österreichweit die Einleitungen von Finanzstrafverfahren um 12 % sowie die Verwarnungen und Bestrafungen um 36 %. Vergleichsweise nahm die Straftätigkeit bei den Finanzämtern im gleichen Zeitraum um jeweils 21 % zu.

Im Zeitraum 1998 bis 2001 fiel im Jahresdurchschnitt je Bediensteten (ausgedrückt in Vollbeschäftigungsäquivalenten) folgende Anzahl an Erledigungen an:

Hauptzollamt	Wien	Klagenfurt	Linz	Salzburg	Graz	Innsbruck	Feldkirch
	Anzahl						
Einleitung von Finanzstrafverfahren je Bediensteten	22	13	13	6	15	5	8
Strafverfügungen je Bediensteten	22	12	14	7	12	4	10
Erledigungen insgesamt je Bediensteten	27	15	16	8	14	6	12
Erkenntnisse je A 1-Bediensteten (Jurist)	19	10	15	6	12	5	7
Spruchsenatsentscheidungen je A 1-Bediensteten	14	9	7	5	3	3	9
Anzeigen an die Staatsanwaltschaft je A 1-Bediensteten	17	1	6	2	5	4	1

Beim Hauptzollamt Wien entfielen auf einen Bediensteten mehr als doppelt so viele Erledigungen als im Durchschnitt der übrigen Finanzstrafbehörden bei den Hauptzollämtern. Die Auslastung der Bediensteten jener Finanzstrafbehörden, in deren Bereich keine EU-Außengrenze lag, war vergleichsweise niedrig.

- 4.2 Der RH verwies auf den stark unterschiedlichen Arbeitsanfall bei den einzelnen Hauptzollämtern, die rückläufigen Erledigungszahlen und die bevorstehende Osterweiterung der EU. Dies sollte Anlass für eine grundsätzliche Neustrukturierung der Finanzstrafbehörden der Zollverwaltung gemeinsam mit jenen der Finanzverwaltung sein.
- 4.3 Laut Mitteilung des BMF werde der Empfehlung des RH im Zuge der Reorganisation der Zollverwaltung Rechnung getragen.

Finanzstrafsachen

Verfahrensdauer 5.1 Bei den von den Finanzstraßbehörden bei den Hauptzollämtern in den Jahren 1999 bis 2001 erledigten Fällen stellte der RH folgende durchschnittliche Verfahrensdauer fest:

Hauptzollamt	Erstbefassung der Zollfahndung bis Erkenntnis durch Einzelbeamten	Erstbefassung der Zollfahndung bis Erkenntnis Spruchsenat
Dauer in Monaten		
Feldkirch	19	18
Innsbruck	28	37
Graz	16	9
Salzburg	24	40
Linz	22	19
Klagenfurt	19	36
Wien	28	27
Bundesdurchschnitt	23	26

Eine Untersuchung der Bearbeitungsintensität (Schwierigkeit und Umfang der mit den Straffällen verbundenen Erhebungs- und Ermittlungstätigkeit) der Straffälle durch den RH ergab, dass nur ein geringer Teil besonders arbeitsaufwendig war.

Die vom RH beim Hauptzollamt Wien untersuchten gerichtszuständigen Strafverfahren hatten wesentlich kürzere Durchlaufzeiten als die von Einzelbeamten und Spruchsenaten erledigten Finanzstrafverfahren.

5.2 Die durchschnittliche Dauer der Strafverfahren bei den Hauptzollämtern war unvertretbar lang, obwohl die Anzahl der Verfahren in den letzten Jahren rückgängig war. Der RH hob kritisch hervor, dass das BMF der Verfahrensdauer nicht die notwendige Bedeutung beimaß. Aussagekräftige Auswertungen über die Gesamtdauer der Verfahren bei den Hauptzollämtern waren nicht vorhanden.

Der RH empfahl dem BMF, die Dauer der Strafverfahren bei den Hauptzollämtern im Rahmen von Inspektionen schwerpunktmäßig zu überprüfen und auch im Hinblick auf die überwiegend niedrige Bearbeitungsintensität der Fälle für eine Verkürzung der Durchlaufzeiten zu sorgen.

5.3 Laut Stellungnahme des BMF habe es letztmalig unmittelbar nach dem EU-Beitritt Österreichs die Verfahrensdauer und die Bearbeitungsintensität überprüft. Das BMF sagte zu, der Empfehlung des RH zu entsprechen und beide angesprochenen Kriterien verstärkt zu überprüfen.



Finanzstrafsachen

Finanzstrafbehörden erster
Instanz bei den HauptzollämternHöhe der
Geldstrafen

- 6.1 Die von den Finanzstrafbehörden bei den Hauptzollämtern mit Strafverfügung verhängten Geldstrafen verringerten sich nach einem Einspruch dagegen im Durchschnitt um 30 %.
- 6.2 Der RH regte an, bereits bei Erlassung der Strafverfügung die Sachverhalte umfassend zu erheben und die im § 23 des Finanzstrafgesetzes vorgegebenen Beurteilungskriterien für die Strafbemessung sorgfältig zu würdigen, um bereits von vornherein – zur Vermeidung von Einsprüchen – die Strafen in angemessener Höhe zu verhängen.
- 6.3 *Laut Mitteilung des BMF werde der Empfehlung des RH durch Überarbeitung der Arbeitsrichtlinien Strafsachen Rechnung getragen werden.*

Buchmäßige
Erfassung von
Abgabenbeträgen
aus Finanzstraffällen

- 7.1 Nach Art 218 Abs 3 des Zollkodex hat die buchmäßige Erfassung des entsprechenden Abgabebetrag innerhalb von zwei Tagen nach dem Tag, an dem die Zollbehörden in der Lage sind, den betreffenden Abgabebetrag zu berechnen und den Zolls Schuldner zu bestimmen, zu erfolgen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann diese Frist bis höchstens 14 Tage verlängert werden. Nach den internen Organisationsvorschriften des BMF haben die Bereiche Strafsachen der Hauptzollämter – von Ausnahmen abgesehen – auch die Abgabenverfahren, auf denen die Strafansprüche beruhen, durchzuführen.

Für das BMF hatte die ordnungsgemäße und rechtzeitige buchmäßige Erfassung der Eigenmittel der EU besondere Priorität. Es ordnete in einer Arbeitsrichtlinie diesbezügliche nachweisliche Dienstaufsichtsmaßnahmen durch die zuständigen Funktionsträger an. Nach den Feststellungen des RH erfolgte nicht bei allen Hauptzollämtern die angeordnete IT-mäßige Dokumentation dieser Dienstaufsichtsmaßnahmen. Die vorgegebenen Kontrollmaßnahmen wären jedoch nach den Angaben der zuständigen Funktionsträger durchgeführt worden.

- 7.2 Der RH empfahl dem BMF, für die lückenlose Umsetzung der betreffenden Arbeitsrichtlinie zu sorgen, um auch gegenüber der Europäischen Kommission sowie dem Europäischen Rechnungshof ein funktionierendes Kontrollsystem nachweisen und Systemmängel ausschließen zu können.

7.3 *Das BMF sagte dies zu.*

Vollzug der
Finanzstrafsachen

- 8.1 Die vorgeschriebenen Geldstrafen (einschließlich Wertersatzes) verringerten sich von 1996 (7 360 000 EUR) bis 2002 (5 609 000 EUR) um 24 %. Die Einnahmen an Geldstrafen verringerten sich von 8 298 000 EUR (1996) um 21 % auf 6 528 000 EUR (2002). Die fälligen Rückstände stiegen hingegen im gleichen Zeitraum um 58 % und waren zum Ende 2002 (12 359 000 EUR) mehr als doppelt so hoch wie die vorgeschriebenen Strafbeträge des Jahres 2002.
- 8.2 Der Vollzug der Geldstrafen gestaltete sich vielfach schwierig, weil es den Bestraften oft gelang, sich dauernd oder über einen längeren Zeitraum dem Straf-

Finanzstrafsachen

vollzug zu entziehen. Die vielfach über ausländische Staatsangehörige verhängten Geldstrafen waren zum Großteil von vornherein uneinbringlich. Ein wirksames Rechtshilfeabkommen zur Vollstreckung von Geldstrafen besteht derzeit nur mit Deutschland. Der RH empfahl dem BMF, der Verringerung der hohen Strafrückstände besonderes Augenmerk zuzuwenden.

- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei durch den bevorstehenden Abschluss eines weiteren zwischenstaatlichen Vollstreckungshilfeabkommens sowie durch den EU-Beitritt der östlichen Nachbarstaaten eine Erhöhung des Einbringungserfolgs bei den Geldstrafen zu erwarten.*

Datenerfassung

- 9.1 Nach dem Finanzstrafgesetz sind bestimmte Daten eines Finanzstrafverfahrens im elektronischen Finanzstrafregister festzuhalten. Nach den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf sollte das Finanzstrafregister auch die Funktion einer Aktenevidenz und einer Evidenz des Vollzugs der Strafen erfüllen. Damit sollten die Finanzstrafbehörden von der Führung zusätzlicher Evidenzen entlastet werden. Dennoch erfolgt eine weitere Datenerfassung im Rahmen der "Aktenevidenz-Zoll" für statistische Zwecke. Einzelne Leiter von Finanzstrafbehörden führten zusätzlich handschriftliche Aufzeichnungen.

Die Erfassung der Daten für das Finanzstrafregister und die Aktenevidenz-Zoll beschäftigte dauerhaft 6,8 Bedienstete (in Vollbeschäftigungsäquivalenten), ohne dass diesem Aufwand auf Ebene der Finanzstrafbehörden ein gleichwertiger Nutzen gegenüber stand. Da die Datenerfassung im Finanzstrafregister und in der Aktenevidenz-Zoll vielfach nach unterschiedlichen Kriterien erfolgte, zeigten sich bei Auswertung der Datenbestände Abweichungen zwischen den beiden Anwendungen. Eine eigeninitiierte Auswertung der statistischen Daten durch die Führungskräfte der Hauptzollämter für Controllingzwecke war nur eingeschränkt festzustellen.

- 9.2 Der RH regte an, Doppelgleisigkeiten bei der Erfassung von Verfahrensschritten zu beseitigen und die Evidenzhaltung der Strafverfahren auf ein einfach zu administrierendes System umzustellen.
- 9.3 *Laut Mitteilung des BMF wolle es den Datenerfassungsaufwand möglichst gering halten. Für ein Redesign der statistischen Erfassung von Daten sei bereits seit längerer Zeit ein Projekt in Ausarbeitung, dessen Umsetzung jedoch aufgrund der Kosten und anderer wesentlicher Prioritäten vorerst habe nicht verwirklicht werden können. Im Zuge dieses Redesigns werde das BMF eine Arbeitsgruppe damit beauftragen, die jeweils notwendigen Kernleistungen zu definieren und ihre Zahl entsprechend gering zu halten.*

Finanzstrafbehörden erster
Instanz bei den HauptzollämternSchluss-
bemerkungen

10 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Infolge des rückläufigen und stark unterschiedlichen Arbeitsanfalls bei den Finanzstrafbehörden der Hauptzollämter sollte eine grundsätzliche Neustrukturierung der Finanzstrafbehörden der Zollverwaltung gemeinsam mit jenen der Finanzverwaltung in Angriff genommen werden.
- (2) Die personelle Besetzung der Finanzstrafbehörden wäre am Arbeitsanfall auszurichten, um die österreichweit erheblich unterschiedlichen Belastungsintensitäten auszugleichen.
- (3) Die mit Bediensteten des gehobenen Dienstes besetzten Referate der Finanzstrafbehörden sollten entweder für mehrere Bundesländer gemeinsam oder jeweils als eine Einheit je Finanzlandesdirektion gemeinsam für die Zoll- und Steuerfahndung eingerichtet werden.
- (4) Die Dauer der Strafverfahren bei den Hauptzollämtern sollte schwerpunktmäßig überprüft und für eine Verkürzung der Durchlaufzeiten gesorgt werden.
- (5) Die in einer Arbeitsrichtlinie des BMF angeordneten Dienstaufsichtsmaßnahmen betreffend die ordnungsgemäße und rechtzeitige buchmäßige Erfassung der EU-Eigenmittel wären lückenlos umzusetzen.
- (6) Der Verringerung der hohen Strafrückstände wäre besonderes Augenmerk zuzuwenden.
- (7) Es wären die Evidenzhaltung der Strafverfahren auf ein einfach zu administrierendes System umzustellen und Doppelgleisigkeiten bei der Erfassung von Verfahrensschritten zu beseitigen.

Erhebung der Umsatzsteuer; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes

Kurzfassung

Den Führungskräften der Finanzämter standen im Allgemeinen keine Daten über die finanziellen Auswirkungen der Prüfungshandlungen des Innendienstes zur Verfügung. Auch waren sie nicht in der Lage, aus den von ihnen verwalteten Daten eigenständig Auswertungen für ein Management-Informationssystem zu erstellen.

Seit 2003 sind Unternehmer, deren Vorjahresumsätze höher als 100 000 EUR waren, zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen beim zuständigen Finanzamt verpflichtet. Die bestehende Ausnahme für Unternehmer mit Vorjahresumsätzen von unter 100 000 EUR beeinträchtigt nach Ansicht des RH die Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung.

Kenndaten zur Umsatzsteuer

Rechtsgrundlagen

Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl Nr 663/1994 idgF

Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend die Abstandnahme von der Verpflichtung zur Abgabe von Voranmeldungen, BGBl II Nr 206/1998

Bundesabgabenordnung, BGBl Nr 194/1961 idgF

	1998	1999	2000	2001	2002
			in Mrd EUR		
Einnahmen des Bundes (öffentliche Abgaben)	48,709	48,675	50,387	56,210	54,951
davon Umsatzsteuer	15,715	16,493	17,056	17,354	17,639
			in %		
Anteil der Umsatzsteuer an den Einnahmen	32	34	34	31	32
			in Mrd EUR		
fällige Abgabenrückstände	5,463	5,812	6,177	6,058	6,554
davon fällige Rückstände an Umsatzsteuer	2,589	2,726	2,923	2,786	3,061
			in %		
Anteil der Umsatzsteuerrückstände an den Abgabenrückständen	47	47	47	46	47

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der Europäische Rechnungshof überprüfte im Juli 2002 die Gebarung des BMF hinsichtlich der Erhebung der Umsatzsteuer. Dabei nahm er Prüfungshandlungen im BMF und bei einem Finanzamt in Wien vor. Der RH begleitete die Erhebungen in Form einer eigenen Gebarungsüberprüfung.

Zu den Prüfungsmitteilungen des RH vom September 2002 nahm das BMF im November 2002 Stellung. Der RH erstattete im Jänner 2003 eine Gegenäußerung. Eine weitere Stellungnahme des BMF vom Februar 2003 erforderte keine Gegenäußerung des RH.

Der Sektorletter (Prüfbericht) des Europäischen Rechnungshofes wurde dem RH im November 2002 übermittelt.

Der RH nimmt im Interesse einer geschlossenen Darstellung und unbeschadet der Berichterstattung des Europäischen Rechnungshofes auf supranationaler Ebene bei der nachfolgenden Darlegung auch auf die Feststellungen bzw Beurteilungen des Europäischen Rechnungshofes Bezug.

Controlling

2.1 Ziel der Tätigkeit des Innendienstes der Finanzämter war, durch die Prüfung ausgewählter Abgabenerklärungen eine qualitätsvolle Präventivwirkung in Ergänzung zur Außenprüfung zu erreichen. Besondere Bedeutung sollte dabei einem effizienten und effektiven Personaleinsatz zukommen. Die in einer internen Arbeitsanweisung des BMF diesbezüglich festgelegten Zielvorgaben waren nur allgemein gehalten und enthielten keine quantitativen Größen.

Die Auswahl der Umsatzsteuererklärungen, welche die Veranlagungsabteilungen der Finanzämter vertieft prüften, erfolgte vorwiegend durch IT-gestützte Verfahren. Bearbeitungshinweise zeigten den Innendienstmitarbeitern an, dass eine inhaltliche Prüfung der eingereichten Abgabenerklärung je nach festgelegter Priorität erforderlich war. Ergänzend zu den IT-gestützten Prüfroutinen konnte eine Prüfung auch aufgrund einer "händischen" Fallauswahl erfolgen.

Die Prüfungsdichte bei den Umsatzsteuererklärungen hing im Wesentlichen vom Anfall der Erklärungen und den zur Verfügung stehenden Personalressourcen ab. Zwar mussten Abgabenerklärungen mit Bearbeitungshinweisen oberster Priorität in jedem Fall geprüft werden, die Steuerung der anderen Kontrollmechanismen erfolgte jedoch ohne weitere formale Kriterien.

Die Organisation und der Ressourceneinsatz des Innendienstes lagen in der autonomen Verantwortung der Führungskräfte der Finanzämter. Diesen standen im Allgemeinen keine Daten über die finanziellen Auswirkungen der Prüfungshandlungen des Innendienstes zur Verfügung.

2.2 Nach Ansicht des RH stellt der finanzielle Erfolg ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung von Effizienz und Effektivität der vorgenommenen Prüfungshandlungen dar. Er empfahl dem BMF, den Finanzämtern standardmäßig Daten über die steuerlichen Ergebnisse der Prüfungshandlungen des Innendienstes zur Verfügung zu stellen. Die Auswertungen sollten insbesondere Aufschluss darüber geben, bei welchen Eingabefeldern der Abgabenerklärungen in welchem Ausmaß Abweichungen durch den Innendienst veranlasst wurden.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es diese Empfehlung in einem Management-Informationssystem oder alternativ im Rahmen des Konzeptes Risiko-Information-Analysemanagement berücksichtigen.*

2.4 Der RH ersuchte das BMF um Angaben, inwieweit den Finanzämtern künftig Auswertungen über leistungs- und erfolgsbezogene Daten überlassen werden sollen. Laut einer weiteren Stellungnahme des BMF könne es dazu noch keine Aussagen treffen.

Management- Informationssysteme

3.1 Die bestehenden Informationssysteme für die Führungskräfte eines Finanzamtes, wie die Nachweisungen der Steuereinnahmen oder die Arbeitsfortschritte, standen diesen nur periodisch und zum Großteil nur in Papierform zur Verfügung. Die Finanzämter waren im Allgemeinen auch nicht in der Lage, aus den von ihnen verwalteten Daten eigenständig Auswertungen für ein Management-Informationssystem zu erstellen. Ergänzende Auswertungen mussten im Dienstweg beantragt werden. Ihre Ausarbeitung konnte mehrere Wochen dauern.

Der Europäische Rechnungshof stellte in seinem Sektorletter fest, dass das von ihm zur Erteilung von Auskünften ausgewählte Finanzamt keine aktuellen Daten zu ausgewählten Vorgängen und zu den im Wege der Einbringung erhobenen Beträgen nennen konnte.

3.2 Der RH empfahl, aus dem Datenbestand der Finanzämter Standardauswertungen für ein Management-Informationssystem zu erstellen. Die Auswertungen sollten sowohl für interne (Ressourcensteuerung und -planung) als auch für externe Zwecke (zB Entwicklung der Steuereinnahmen) Informationen liefern und die Führungskräfte der Finanzämter in die Lage versetzen, Eckdaten sowie Kennzahlen tagesaktuell erstellen und abrufen zu können.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMF werde es diese Empfehlung im Projekt Risiko-Information-Analysemanagement berücksichtigen; der Projektauftrag befinde sich in Vorbereitung.*

**Umsatzsteuer-
voranmeldungen**

- 4.1 Im Jahr 1998 entfiel die Verpflichtung, Umsatzsteuervoranmeldungen beim zuständigen Finanzamt einzureichen, wenn die nach den gesetzlichen Bestimmungen errechnete Vorauszahlung zur Gänze spätestens am Fälligkeitstag entrichtet wurde oder sich für einen Voranmeldungszeitraum keine Vorauszahlung ergab.

Bereits im Rahmen der Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der Umsatzsteuerüberwachung bemängelte der RH die fehlende Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen, weil seiner Ansicht nach dadurch die Kontrollmöglichkeiten der Finanzverwaltung über die Erhebung der Umsatzsteuer erheblich eingeschränkt wurden.

Der RH regte daher bereits damals die verpflichtende elektronische Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen für sämtliche Voranmeldungszeiträume an. Die daraus gewonnenen Daten sollten für Zwecke der Fallauswahl (Prüfungshandlungen in ausgewählten Fällen) im Innen- und Außendienst der Finanzämter genutzt werden (NTB 2000 S. 18 Abs 3.2).

- 4.2 Der RH wiederholte seine damalige Empfehlung.

Auch nach Ansicht des Europäischen Rechnungshofes schränkten die Ausnahmen von der verpflichtenden Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen die Kontroll- und Abstimmungsmöglichkeiten der österreichischen Steuerbehörden in Bezug auf die gezahlten und gemeldeten Beträge ein.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei ab dem Jahr 2003 für Unternehmer, deren Umsätze im vorangegangenen Kalenderjahr 100 000 EUR überstiegen, die Verpflichtung zur Einreichung von Umsatzsteuervoranmeldungen wieder eingeführt worden. Ab April 2003 habe die Übermittlung der Daten der Umsatzsteuervoranmeldung bei technischer Möglichkeit im Wege von "FinanzOnline" (elektronisches Datenübermittlungsverfahren der Finanzämter) zu erfolgen.*

- 4.4 Der RH äußerte sich kritisch zu der bestehenden Ausnahmeregelung, die Unternehmer mit Vorjahresumsätzen von unter 100 000 EUR von der Verpflichtung zur Einreichung von Umsatzsteuervoranmeldungen ausnahm. Seiner Ansicht nach werde dadurch der angestrebte Effekt der Gewinnung von Daten für eine wirksame Risikoanalyse und damit der Steigerung der Effizienz der Betrugsbekämpfung beeinträchtigt.

Der RH empfahl, die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen auch auf Unternehmer mit Vorjahresumsätzen von unter 100 000 EUR auszuweiten.

Das BMF teilte dazu mit, aufgrund von Erfahrungen mit dem neuen Voranmeldungssystem zu überlegen, in welchem Ausmaß die Voranmeldungsverpflichtung in Zukunft ausgedehnt werden solle.

Erhebung der Umsatzsteuer**Sonstige
Feststellung**

- 5 Eine sonstige Feststellung des RH betraf die verzögerte Einreichung von Umsatzsteuerjahreserklärungen mit hohen Nachforderungen. Verzögerungen wurden dadurch begünstigt, dass das BMF den zur berufsmäßigen Parteienvertretung befugten Personen (Wirtschaftstreuhänder, Notare, Rechtsanwälte) unter bestimmten Voraussetzungen Fristerstreckungen für die Einreichung der Jahressteuererklärungen der von ihnen vertretenen Abgabepflichtigen bis 31. März bzw 30. April des auf das Veranlagungsjahr zweitfolgenden Jahres einräumte.

Diese Regelung, die verhältnismäßig niedrigen Säumniszuschläge sowie die Möglichkeit einer Selbstanzeige nach § 29 des Finanzstrafgesetzes mit strafbefreiender Wirkung förderten vielfach die vom RH beobachtete Tendenz, Umsatzsteuererklärungen mit hohen Abgabennachforderungen zeitlich verzögert beim Finanzamt einzureichen.

**Schluss-
bemerkungen**

- 6 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMF hervor:
- (1) Den Finanzämtern sollten standardmäßig Daten über die steuerlichen Ergebnisse der Prüfung der Abgabenerklärungen durch den Innendienst zur Verfügung gestellt werden.
 - (2) Aus dem Datenbestand der Finanzämter sollten Standardauswertungen für ein Management-Informationssystem erstellt werden.
 - (3) Die Verpflichtung zur Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen sollte auch auf Unternehmer mit Vorjahresumsätzen von unter 100 000 EUR ausgeweitet werden, um Daten für eine wirksame Risikoanalyse hinsichtlich der Erhebung der Umsatzsteuer gewinnen zu können.

BUWOG – Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH**Kurzfassung**

Im Jahr 2000 fasste der Bundesminister für Finanzen den Beschluss, die BUWOG – Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH (BUWOG) zu veräußern. Diese Maßnahme war Teil eines Regierungsprogramms, das eine Konzentration der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen und somit eine Veräußerung von Bundesbeteiligungen an Unternehmungen vorsah. Weiters sollten die daraus erzielten Erlöse zur Tilgung der Staatsschulden und zur Verringerung des Budgetdefizits beitragen.

Eine Veräußerung wäre dann wirtschaftlich, wenn die sich aus der geringeren Staatsverschuldung ergebende Zinsersparnis höher wäre als der Einnahmehausfall des Staates aus den abgeführten Gewinnen seiner Wohnbaugesellschaften.

Da das Veräußerungsverfahren beim Abschluss der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch im Gange war, konnte der RH den Erfolg noch nicht beurteilen.

Ein im Herbst 2000 gestartetes Projekt, die Wohnungen der Wohnbaugesellschaften den Mietern zum Kauf anzubieten, stieß auf geringes Interesse. Das BMF unterließ es, den Aufwand, den zu erwartenden Erfolg sowie den Zeitrahmen dieses Projekts abzuschätzen. Ebenso wenig wurden die Auswirkungen der Wohnungsverkäufe auf die zeitgleich stattfindende Veräußerung der Wohnbaugesellschaften berücksichtigt.

Kenndaten der BUWOG – Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH

Eigentümer	Republik Österreich 100 %				
Unternehmungsgegenstand	Entwicklung und Abwicklung von Bauprojekten; Errichtung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Baulichkeiten				
	1997	1998	1999	2000	2001
Gebarungsentwicklung	in Mill EUR				
Umsatzerlöse	89,72	75,77	78,45	79,33	90,88
Bilanzgewinn	8,65	7,60	7,77	7,97	134,45*
	Anzahl				
Mitarbeiter	95	93	93	95	93
Wohnungsbestand	18 846	19 363	19 627	19 738	20 349
* Auflösung von Gewinnrücklagen					

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Juni bis August 2002 die Gebarung der BUWOG – Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH (BUWOG). Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Vorbereitung des Verkaufs der Unternehmung sowie der Verkauf von Wohnungen an die Mieter.

Zu den im November 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm die BUWOG im Dezember 2002 Stellung. Das BMF verzichtete im April 2003 auf eine Stellungnahme und teilte mit, dass zwischen dem BMF und dem RH keine nennenswerten Auffassungsunterschiede bestünden. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2003.

Veräußerung der Gesellschaft

Vorbereitung

- 2.1 Im Jahr 2000 fasste der Bundesminister für Finanzen den Beschluss, die BUWOG sowie andere bundeseigene Wohnbaugesellschaften zu veräußern. Diese Vorhaben waren Teil eines Regierungsprogramms, das eine Konzentration der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen und somit eine Veräußerung von Bundesbeteiligungen an Unternehmungen vorsah. Weiters sollten die daraus erzielten Erlöse zur Tilgung der Staatsschulden und zur Verringerung des Budgetdefizits beitragen.

Um den Wert der Wohnbaugesellschaften zu steigern, wurden Überlegungen angestellt, bei Neuvermietungen künftig gesetzlich höhere Mieten als bisher zuzulassen. Synergieeffekte zwischen den Wohnbaugesellschaften wurden nicht untersucht und somit auch nicht genutzt.

- 2.2 Da das Veräußerungsverfahren beim Abschluss der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch im Gange war, konnte der RH den Erfolg noch nicht beurteilen.

Der RH empfahl, noch vor der Veräußerung der Unternehmung alle Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung auszuschöpfen. Durch eine Zusammenarbeit zwischen den Wohnbaugesellschaften, zB im Bereich des Einkaufs oder der Hausverwaltung, wäre eine Aufwandsreduktion möglich.

Der RH wies darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit der geplanten Veräußerung nicht nur am erzielten Verkaufserlös, sondern auch an den langfristigen Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu messen sein wird. Zwar würde der Verkaufserlös den Staatsschuldenstand verringern, gleichzeitig aber würden die bisherigen regelmäßigen Gewinnausschüttungen der Wohnbaugesellschaften an den Bund wegfallen. Die Veräußerung wäre daher dann wirtschaftlich, wenn die sich aus der geringeren Staatsschuld ergebende Zinsersparnis höher wäre als der Einnahmefall des Staates aus den abgeführten Gewinnen seiner Wohnbaugesellschaften.



Veräußerung der
Gesellschaft



BUWOG – Bauen und Wohnen
Gesellschaft mbH

Ausschreibung

- 3.1 Der Verkauf der bundeseigenen Wohnbaugesellschaften sollte durch eine Unternehmung mit einschlägigen Erfahrungen erfolgen. Das BMF schrieb die damit im Zusammenhang stehenden Dienstleistungen in einem zweistufigen Verfahren aus.

Die Auftragsvergabe war ursprünglich für Mitte 2002 vorgesehen. Es war geplant, die Wohnbaugesellschaften bis Ende 2002 zu veräußern, damit der Erlös noch dem Budgetvollzug 2002 zugute käme. Während des laufenden Ausschreibungsverfahrens tauchten jedoch Zweifel auf, ob der Veräußerungserlös von der EU als defizitsenkend anerkannt werden würde. Nach Gesprächen mit Experten der EU informierte das BMF die Bieter im Juli 2002 darüber, dass es – entgegen den ursprünglichen Zielen – für die Bewertung der Angebote keine Rolle mehr spiele, welche Auswirkung das jeweilige Konzept auf das Budgetdefizit habe.

Weiters änderte das BMF das ursprüngliche Ziel, die Wohnbaugesellschaften bis Ende 2002 zu veräußern. Nunmehr verlangte es von den Bietern die vorzunehmende Veräußerung innerhalb von 15 Monaten nach Erteilung des Zuschlags. Der Zuschlag erfolgte somit nicht, wie ursprünglich geplant, Mitte 2002, sondern erst im September 2002.

- 3.2 Der RH beanstandete die mangelhafte Vorbereitung der Veräußerung. Die Auswirkung auf das Budgetdefizit nach EU-Kriterien hätte schon vorweg geklärt werden können, wodurch die Verzögerung und die Änderung der Ausschreibung vermeidbar gewesen wären.

Weitere Feststellung

- 4 Eine weitere Feststellung des RH betraf die Abwicklung des Verkaufsverfahrens durch einen beauftragten Rechtsanwalt, die durch das BMF selbst hätte kostengünstiger erfolgen können.

Wohnungsverkäufe

Vorbereitung

- 5.1 Der Bundesminister für Finanzen beabsichtigte seit Herbst 2000, die von bundeseigenen Wohnbaugesellschaften errichteten Wohnungen den Mietern zum Kauf anzubieten. Der Erlös aus den geplanten Wohnungsverkäufen sollte einen Beitrag zum angestrebten Nulldefizit leisten. Weiters gehörte es nach Auffassung der damaligen Bundesregierung nicht zu den Kernaufgaben des Staates, Wohnungen in großer Anzahl zur Verfügung zu stellen.

Eine Arbeitsgruppe des BMF legte die Bedingungen fest, die den Verkaufsangeboten an die Mieter zugrunde gelegt werden sollten. Dazu zählte unter anderem das Erreichen einer Quote von 25 % kaufinteressierter Mieter innerhalb einer Wohnungsanlage, um diese Wohnungen zu verkaufen. Der zu erwartende Erfolg der Verkaufsaktion, ein Zeitrahmen sowie die Aufwendungen wurden nicht abgeschätzt. Ebenso wenig wurden die Auswirkungen der Wohnungsverkäufe auf die zeitgleich stattfindende Veräußerung der Wohnbaugesellschaften berücksichtigt.

- 5.2 Der RH beanstandete, dass durch das BMF weder Aufwand, Erfolg und Zeitrahmen noch Auswirkungen des Vorhabens abgeschätzt worden waren.

Wohnungsverkäufe

Umsetzung

- 6.1 Die BUWOG setzte das Vorhaben um, indem sie ihre Mieter über die Kaufmöglichkeit und über die Rahmenbedingungen informierte. Im Jahr 2002 senkte das BMF wegen der geringen Nachfrage die Mindestinteressentenquote je Wohnhausanlage von 25 % auf 10 %. Die Verkaufsbemühungen waren zum Abschluss der Überprüfung durch den RH an Ort und Stelle noch im Gange.
- 6.2 Nach Ansicht des RH wäre das geringe Interesse der Mieter bei einer sorgfältigen Vorbereitung des Verkaufsprojekts vorhersehbar gewesen.

Finanzielle Auswirkungen

- 7.1 Die BUWOG schätzte ihre Aufwendungen für die Verkaufsaktion mit Stand Ende September 2002 auf 410 000 EUR; bis zum Abschluss der Wohnungsverkäufe wären noch weitere Aufwendungen von 930 000 EUR zu erwarten. Der Erlös aus den Wohnungsverkäufen betrug zum selben Zeitpunkt 114 000 EUR.
- 7.2 Der RH hielt fest, dass bisher eines der Ziele der Verkaufsaktion, nämlich die Leistung eines Beitrags zur Erreichung des Nulldefizits, nicht im gewünschten Ausmaß erreicht wurde. Eine diesbezügliche Entwicklung kann auch künftig nicht erwartet werden.

Weitere Feststellung

- 8 Eine weitere Feststellung des RH betraf einen Rechtsstreit zwischen der BUWOG und der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte wegen rechtswidriger Bestimmungen in den Kaufangeboten, der nach Ansicht des RH bei sorgfältiger Vorprüfung vermeidbar gewesen wäre.

Schluss- bemerkungen

- 9 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Wirtschaftlichkeit der geplanten Veräußerung der bundeseigenen Wohnbaugesellschaften sollte nicht nur am erzielten Verkaufserlös, sondern auch an den langfristigen Auswirkungen auf den Staatshaushalt gemessen werden. Eine Veräußerung wäre dann wirtschaftlich, wenn die sich aus der geringeren Staatsverschuldung ergebende Zinsersparnis höher wäre als der Einnahmefall des Staates aus den abgeführten Gewinnen seiner Wohnbaugesellschaften.

(2) Vor einer Veräußerung der BUWOG sollten alle Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung ausgeschöpft werden.

Wohnungsanlagen Gesellschaft mbH

Kurzfassung

Im Jahr 2000 fasste der Bundesminister für Finanzen den Beschluss, die Wohnungsanlagen Gesellschaft mbH zu veräußern. Diese Maßnahme war Teil eines Regierungsprogramms, das eine Konzentration der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen und somit eine Veräußerung von Bundesbeteiligungen an Unternehmungen vorsah. Weiters sollten die daraus erzielten Erlöse zur Tilgung der Staatsschulden und zur Verringerung des Budgetdefizits beitragen.

Eine Veräußerung wäre dann wirtschaftlich, wenn die sich aus der geringeren Staatsverschuldung ergebende Zinsersparnis höher wäre als der Einnahmehausfall des Staates aus den abgeführten Gewinnen seiner Wohnbaugesellschaften.

Da das Veräußerungsverfahren bei Abschluss der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch im Gange war, konnte der RH den Erfolg noch nicht beurteilen.

Ein im Herbst 2000 gestartetes Projekt, die Wohnungen der Wohnbaugesellschaften den Mietern zum Kauf anzubieten, stieß auf geringes Interesse. Das BMF unterließ es, den Aufwand, den zu erwartenden Erfolg sowie den Zeitrahmen dieses Projekts abzuschätzen. Ebenso wenig wurden die Auswirkungen der Wohnungsverkäufe auf die zeitgleich stattfindende Veräußerung der Wohnbaugesellschaften berücksichtigt.

Kenndaten der Wohnungsanlagen Gesellschaft mbH

Eigentümer	Republik Österreich 100 %				
Unternehmungsgegenstand	Errichtung und Verwaltung von Wohnungen, Wohnungsanlagen und Eigenheimen im eigenen und fremden Namen, Schaffung von Wohnungseigentum sowie Errichtung von Folgebauten aller Art				
	1997	1998	1999	2000	2001
Gebarungsentwicklung	in Mill EUR				
Umsatzerlöse	80,34	71,13	72,09	73,03	77,78
Bilanzgewinn	17,72	14,32	14,11	14,33	12,47
	Anzahl				
Mitarbeiter	202	201	193	187	185
Wohnungsbestand	21 197	21 585	21 870	22 005	22 011

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Juni 2002 die Gebarung der Wohnungsanlagen Gesellschaft mbH (Wohnungsanlagen Gesellschaft). Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Vorbereitung der Veräußerung der Unternehmung sowie der Verkauf von Wohnungen an die Mieter.

Zu den im November 2002 zugeleiteten Prüfungsmittelungen nahm die Unternehmung im Dezember 2002 Stellung. Das BMF verzichtete im April 2003 auf eine Stellungnahme und teilte mit, dass zwischen dem BMF und dem RH keine nennenswerten Auffassungsunterschiede bestünden. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2003.

Strategische Ausrichtung

- 2.1 Die Wohnungsanlagen Gesellschaft war bis 31. März 2001 eine gemeinnützige Bauvereinigung; demnach hatte sie ihre Tätigkeit unmittelbar auf die Erfüllung von Aufgaben, die dem Gemeinwohl dienen, zu richten und ihr Vermögen diesen Aufgaben zu widmen.

Gemäß einer Bestimmung des Budgetbegleitgesetzes 2001 musste sich die Unternehmung entscheiden, ob sie weiterhin gemeinnützig bleiben wollte oder nicht; sie entschied sich für das Wegfallen der Gemeinnützigkeit ab 1. April 2001. Diese Änderung erforderte eine neue strategische Ausrichtung der Unternehmung.

Die Wohnungsanlagen Gesellschaft beabsichtigte, ihr Kerngeschäft, das Vermieten und Verwalten eigener Immobilien und den Verkauf selbst errichteter Objekte, weiter auszubauen. Weiters plante sie, ihre Dienstleistungen verstärkt Dritten anzubieten. Diese Maßnahmen sollten dazu beitragen, die Ergebnisse der nächsten Geschäftsjahre kontinuierlich zu verbessern.

Veräußerung der Gesellschaft

Vorbereitung

- 3.1 Im Jahr 2000 fasste der Bundesminister für Finanzen den Beschluss, die Wohnungsanlagen Gesellschaft sowie andere bundeseigene Wohnbaugesellschaften zu veräußern. Diese Vorhaben waren Teil eines Regierungsprogramms, das eine Konzentration der staatlichen Leistungen auf Kernfunktionen und somit eine Veräußerung von Bundesbeteiligungen an Unternehmungen vorsah. Weiters sollten die daraus erzielten Erlöse zur Tilgung von Staatsschulden und zur Verringerung des Budgetdefizits beitragen.

Um den Wert der Wohnbaugesellschaften zu steigern, wurden Überlegungen angestellt, bei Neuvermietungen künftig gesetzlich höhere Mieten als bisher zuzulassen. Synergieeffekte zwischen den Wohnbaugesellschaften wurden nicht untersucht und somit auch nicht genutzt.

- 3.2 Da das Veräußerungsverfahren beim Abschluss der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch im Gange war, konnte der RH den Erfolg noch nicht beurteilen.



Veräußerung der
Gesellschaft



Wohnungsanlagen
Gesellschaft mbH

Der RH empfahl, noch vor der Veräußerung der Unternehmung alle Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung auszuschöpfen. Durch eine Zusammenarbeit zwischen den Wohnbaugesellschaften, zB im Bereich des Einkaufs oder der Hausverwaltung, wäre eine Aufwandsreduktion möglich.

Der RH wies darauf hin, dass die Wirtschaftlichkeit der geplanten Veräußerung nicht nur am erzielten Verkaufserlös, sondern auch an den langfristigen Auswirkungen auf den Staatshaushalt zu messen sein wird. Zwar würde der Verkaufserlös den Staatsschuldenstand verringern, gleichzeitig aber würden die bisherigen regelmäßigen Gewinnausschüttungen der Wohnbaugesellschaften an den Bund wegfallen. Die Veräußerung wäre daher dann wirtschaftlich, wenn die sich aus der geringeren Staatsschuld ergebende Zinsersparnis höher wäre als der Einnahmefall des Staates aus den abgeführten Gewinnen seiner Wohnbaugesellschaften.

Ausschreibung

- 4.1 Der Verkauf der bundeseigenen Wohnbaugesellschaften sollte durch eine Unternehmung mit einschlägigen Erfahrungen erfolgen. Das BMF schrieb die damit im Zusammenhang stehende Dienstleistung in einem zweistufigen Verfahren aus.

Die Auftragsvergabe war ursprünglich für Mitte 2002 vorgesehen. Es war geplant, die Wohnbaugesellschaften bis Ende 2002 zu veräußern, damit der Erlös noch dem Budgetvollzug 2002 zugute käme. Während des laufenden Ausschreibungsverfahrens tauchten jedoch Zweifel auf, ob der Veräußerungserlös von der EU als defizitsenkend anerkannt werden würde. Nach Gesprächen mit Experten der EU im Juni 2002 informierte das BMF die Bieter darüber, dass es – entgegen den ursprünglichen Zielen – für die Bewertung der Angebote keine Rolle mehr spiele, welche Auswirkung das jeweilige Konzept auf das Budgetdefizit habe.

Weiters änderte das BMF das ursprüngliche Ziel, die Wohnbaugesellschaften bis Ende 2002 zu veräußern. Nunmehr verlangte es von den Bietern die vorzunehmende Veräußerung innerhalb von 15 Monaten nach Erteilung des Zuschlags. Der Zuschlag erfolgte somit nicht, wie ursprünglich geplant, Mitte 2002, sondern erst im September 2002.

- 4.2 Der RH beanstandete die mangelhafte Vorbereitung der Veräußerung. Die Auswirkung auf das Budgetdefizit nach EU-Kriterien hätte schon vorweg geklärt werden können, wodurch die Verzögerung und die Abänderung der Ausschreibung vermeidbar gewesen wären.

Weitere Feststellung

- 5 Eine weitere Feststellung des RH betraf die Abwicklung des Vergabeverfahrens durch einen beauftragten Rechtsanwalt, die durch das BMF selbst hätte kostengünstiger erfolgen können.

Wohnungsverkäufe

Vorbereitung

- 6.1 Der Bundesminister für Finanzen beabsichtigte seit Herbst 2000, die von bundeseigenen Wohnbaugesellschaften errichteten Wohnungen den Mietern zum Kauf anzubieten. Der Erlös aus den geplanten Wohnungsverkäufen sollte einen Beitrag zum angestrebten Nulldefizit leisten. Weiters gehörte es nach Auffassung der damaligen Bundesregierung nicht zu den Kernaufgaben des Staates, Wohnungen in großer Anzahl zur Verfügung zu stellen.

Eine Arbeitsgruppe des BMF legte die Bedingungen fest, die den Verkaufsangeboten an die Mieter zugrunde gelegt werden sollten. Dazu zählte unter anderem das Erreichen einer Quote von 25 % kaufinteressierter Mieter innerhalb einer Wohnungsanlage, um diese Wohnungen zu verkaufen. Der zu erwartende Erfolg der Verkaufsaktion, ein Zeitrahmen sowie die Aufwendungen wurden nicht abgeschätzt. Ebenso wenig wurde die Auswirkung der Wohnungsverkäufe auf die zeitgleich stattfindende Veräußerung der Wohnbaugesellschaften berücksichtigt.

- 6.2 Der RH beanstandete, dass durch das BMF weder Aufwand, Erfolg und Zeitrahmen noch Auswirkungen des Vorhabens abgeschätzt worden waren.

Umsetzung

- 7.1 Die Unternehmung setzte das Vorhaben um, indem sie ihre Mieter über die Kaufmöglichkeit und über die Rahmenbedingungen informierte. Das BMF senkte im Juli 2002 wegen der geringen Nachfrage die Mindestinteressentenquote je Wohnhausanlage von 25 % auf 10 %. Die Verkaufsbemühungen waren zum Abschluss der Überprüfung durch den RH an Ort und Stelle noch im Gange.

- 7.2 Nach Ansicht des RH wäre das geringe Interesse der Mieter bei einer sorgfältigen Vorbereitung des Verkaufsprojekts vorhersehbar gewesen.

Finanzielle Auswirkungen

- 8.1 Die Unternehmung schätzte ihre Aufwendungen für die Verkaufsaktion mit Stand Ende September 2002 auf 198 000 EUR; bis zum Abschluss der Wohnungsverkäufe wären noch weitere Aufwendungen von 930 000 EUR zu erwarten. Den zu erzielenden Erlös schätzte die Wohnungsanlagen Gesellschaft auf 5 Mill EUR.

- 8.2 Der RH hielt fest, dass bisher eines der Ziele der Verkaufsaktion, nämlich die Leistung eines Beitrags zur Erreichung des Nulldefizits, nicht im gewünschten Ausmaß erreicht wurde. Eine diesbezügliche Entwicklung kann auch künftig nicht erwartet werden.

Weitere Feststellung

- 9 Eine weitere Feststellung des RH betraf einen Rechtsstreit zwischen der Wohnungsanlagen Gesellschaft und der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte. Dabei wurden Bestimmungen in den Kaufangeboten als rechtswidrig qualifiziert, was nach Ansicht des RH bei sorgfältiger Vorprüfung vermeidbar gewesen wäre.



Wohnungsanlagen
Gesellschaft mbH

Schluss- bemerkungen

10 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Wirtschaftlichkeit der geplanten Veräußerung der bundeseigenen Wohnbaugesellschaften sollte nicht nur am erzielten Verkaufserlös, sondern auch an den langfristigen Auswirkungen auf den Staatshaushalt gemessen werden. Eine Veräußerung wäre dann wirtschaftlich, wenn die sich aus der geringeren Staatsverschuldung ergebende Zinsersparnis höher wäre als der Einnahmefall des Staates aus den abgeführten Gewinnen seiner Wohnbaugesellschaften.

(2) Vor einer Veräußerung der Wohnungsanlagen Gesellschaft sollten alle Möglichkeiten zur Ergebnisverbesserung ausgeschöpft werden.

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Kurzfassung

Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur erwirtschaftete von 1995 bis 2001 durch Währungstauschgeschäfte einen Zinsvorteil von 544,51 Mill EUR gegenüber Finanzierungen in heimischer Währung. Bei den Kapitalrückzahlungen (Tilgungen) musste wegen nachteiliger Wechselkursentwicklungen ein Mehrbetrag von 340,15 Mill EUR geleistet werden; dadurch reduzierte sich der Gesamterfolg auf 204,36 Mill EUR.

Der Umfang der Währungstauschgeschäfte (Swaps) erhöhte sich von Anfang 1998 bis Juli 2002 von 11,685 Mrd EUR auf 26,674 Mrd EUR. Der Anteil der Swapgeschäfte mit Partnern bester Bonität ging im gleichen Zeitraum nominell um 1 Mrd EUR bzw prozentuell von rd 39 % auf rd 13 % des Gesamtvolumens zurück. Die gesamte Bundesfinanzschuld betrug im Juli 2002 rd 128,400 Mrd EUR, so dass rd 21 % der Gesamtschuld mit Swapgeschäften unterlegt waren.

Kenndaten der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur

Eigentümer	Republik Österreich (Bund) 100 %						
Rechtsgrundlage	Bundesfinanzierungsgesetz, BGBl Nr 763/1992 idgF						
Unternehmensgegenstand	Aufnahme von Finanzschulden, Abschluss von Währungstauschverträgen und sonstigen Kreditoperationen für den Bund, die Länder, sonstige Rechtsträger und Sonderkonten des Bundes; Bedienung dieser Kreditoperationen; Besorgung der zentralen Kassenverwaltung; Veranlagung der vorhandenen Mittel						
Gebarungsentwicklung	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	in Mill EUR						
Aufwandsersatz durch BMF*	1,20	0,97	1,07	1,42	1,95	1,86	1,81
Bilanzsumme	0,43	0,41	0,44	0,58	0,80	0,90	1,17
Personalaufwand	0,94	0,63	0,74	1,01	1,37	1,35	1,24
	Anzahl						
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt	14	14	14	16	21	21	22

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

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juli 2002 die Gebarung der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Währungstauschverträge. Zu den im November 2002 zugeleiteten Prüfungsmittelungen nahm der Vorstand der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur im Dezember 2002 Stellung. Das BMF verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2003.

Währungs- tauschverträge (Swapverträge)

- 2.1 Die Aufnahme von Finanzmitteln des Bundes erfolgte in heimischer oder fremder Währung. Bei Fremdwährungsaufnahmen schloss die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur Währungstauschverträge (Swapverträge) ab, bei denen über einen Swappartner die Schuld von einer Währung in eine andere Währung zu einem im Voraus bestimmten Wechselkurs bzw bei Zinsswaps ein variabler gegen einen fixen Zinssatz getauscht (geswapt) wurde. Ziel war die Risikoabsicherung bzw -beschränkung gegen schwankende Wechselkurse bzw unvorhersehbare Zinsentwicklungen.

Der Swappartner übernahm als Dritter die Bedienung dieser Schuld, wobei das ursprüngliche Schuldverhältnis des Bundes zu seinen Gläubigern weiterhin aufrecht blieb. Diesen Swapverträgen lagen zuvor eingegangene Finanzschulden (Grundgeschäfte) zugrunde. Rein spekulative und somit auch risikoreichere Swapgeschäfte ohne vorangegangenes Grundgeschäft stellte der RH nicht fest.

Der Umfang der Swapgeschäfte erhöhte sich von Anfang 1998 bis Juli 2002 von 11,685 Mrd EUR auf 26,674 Mrd EUR. Der Anteil der Swapgeschäfte mit Partnern bester Bonität ging im gleichen Zeitraum nominell um 1 Mrd EUR bzw prozentuell von rd 39 % auf rd 13 % des Gesamtvolumens zurück. Die gesamte Bundesfinanzschuld betrug im Juli 2002 rd 128,400 Mrd EUR, so dass rd 21 % der Gesamtschuld mit Swapgeschäften (einschließlich Zinsswaps) unterlegt waren. Der Anteil der Fremdwährungsfinanzierung an der Bundesfinanzschuld lag zum gleichen Zeitpunkt bei rd 13 % und sollte laut Aufsichtsrat der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur nicht weiter erhöht werden.

Gesetzlich vorgegebene Limits für Swapgeschäfte bestanden nicht. Der Aufsichtsrat der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur gab aber dem Vorstand nach Bonität der Geschäftspartner gestaffelte Limits vor, bis zu denen Swapgeschäfte abgeschlossen werden konnten. Die Entscheidung über die Auswahl der Swappartner und der Konditionen oblag dem Vorstand.

Die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur überprüfte laufend die Entwicklung der Swapgeschäfte. Ergab sich dabei ein finanzieller Vorteil für den Bund, wurde das Geschäft – wenn möglich – beendet und der Zins- und/oder Tilgungsgewinn dem Bundeshaushalt erfolgswirksam gut geschrieben. Bei einem negativen Ergebnis versuchte die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur das Swapgeschäft zu prolongieren, was bis zum Auslaufen des Grundgeschäftes (zB Dauer der Kreditlaufzeit) möglich war.



Währungstauschverträge
(Swapverträge)



Österreichische Bundes-
finanzierungsagentur

Da sich die endgültige Auswirkung auf den Bundeshaushalt nur bei Swapgeschäften, bei denen bereits alle Zins- und Kapitalrückzahlungen geleistet waren, vollständig ermitteln ließ, berücksichtigte der RH nur solche.

Von 1995 bis 2001 erwirtschaftete die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur durch Swapgeschäfte einen Zinsvorteil gegenüber Finanzierungen in heimischer Währung von 544,51 Mill EUR. Andererseits verursachten die Swaptransaktionen durch für den Bund nachteilige Wechselkursentwicklungen im gleichen Zeitraum eine Erhöhung der Bundesfinanzschuld um 340,15 Mill EUR (davon im Jahr 2000 292,51 Mill EUR). Dadurch reduzierte sich der Gesamterfolg aus Swapgeschäften auf 204,36 Mill EUR.

- 2.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur, günstige Swapvereinbarungen zu treffen und dadurch die Schuldengabarung des Bundes zu optimieren. Ebenso erachtete er die Einhaltung der zwingenden Bindung eines Swapgeschäftes an ein zuvor eingegangenes Grundgeschäft als zweckmäßig.

Er verwies aber darauf, dass bei Swaptransaktionen stets ein unkalkulierbares Restrisiko bestand. Allfällige Prolongationen stellten eine Verlagerung der möglichen Risiken in die Zukunft dar.

Der RH empfahl, den Anteil der Fremdwährungsgeschäfte sowie der abgeschlossenen Swapverträge unter Berücksichtigung der künftigen Marktentwicklung nicht weiter auszudehnen bzw zumindest eine verbindliche Obergrenze (zB eine prozentmäßige Beschränkung der Swaptransaktionen an der Bundesfinanzschuld) festzulegen.

Weiters regte er an, die bestehenden Risiken durch die Vereinbarung von für den Bund vorteilhaften Zins- bzw Wechselkurskonditionen weiter zu reduzieren.

- 2.3 *Nach Ansicht der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur biete der Swapmarkt aufgrund rascher Vertragsabschlüsse große Flexibilität und hohe wirtschaftliche Rationalität. Die zusätzliche Einrichtung einer Obergrenze erachtete er als kontraproduktiv.*

- 2.4 Der RH erwiderte, dass eine an der gesamten Bundesfinanzschuld orientierte Obergrenze die nötige operative Flexibilität nicht wesentlich einschränken würde; das zulässige Risikopotenzial wäre aber genauer umschrieben.

Collateralverträge

- 3.1 Gemäß den Vorgaben des Aufsichtsrates der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur unterlag der Geschäftsabschluss mit einzelnen Swappartnern bestimmten Limits. So konnten mit Partnern bester Bonität unbeschränkt Geschäfte getätigt werden, während dies mit Partnern niedrigerer Bonität nur bis zu einem bestimmten Prozentsatz am Gesamtvolumen der Swapgeschäfte möglich war. Von Februar 2001 bis Dezember 2001 überschritt die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur mit 70 bis 74 % das für Partner niedrigerer Bonität vorgegebene Limit von 60 %.

Collateralverträge

Erst durch den Abschluss von so genannten Collateralverträgen, bei denen der Swappartner zusätzliche Sicherheiten in Form von Geld oder Wertpapieren hinterlegen musste, senkte sich dieser Prozentsatz im Jänner 2002 unter das vorgegebene Limit auf 47 %. Weiters richtete die Österreichische Bundesfinanzierungsagentur ein Frühwarnsystem ein, um mögliche Limitüberschreitungen rechtzeitig erkennen und Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Im Mai 2002 waren 526,02 Mill EUR an Sicherheiten durch Collateralverträge hinterlegt, davon 452,99 Mill EUR in Geldwerten sowie 73,03 Mill EUR in Wertpapieren; sie mussten laufend überwacht und bewertet werden, um Unterdeckungen zu vermeiden.

Das Nominale der durch Collateralverträge abgesicherten Swapgeschäfte belief sich im Juli 2002 auf 15,925 Mrd EUR, jenes mit Swappartnern bester Bonität auf 3,531 Mrd EUR.

- 3.2 Der RH bewertete die neue Absicherungsstrategie und die Einführung eines Frühwarnsystems positiv. Allerdings hielt er kritisch fest, dass das vorgegebene Limit fast ein Jahr hindurch deutlich überschritten wurde.

Weiters wies er darauf hin, dass der Anteil der durch Collateralvereinbarungen besicherten Swapgeschäfte im Verhältnis zu jenem der Swappartner mit bester Bonität deutlich angestiegen war.

Nach Ansicht des RH sollten Geschäfte primär mit Partnern bester Bonität abgeschlossen werden; nur, wenn es die Marktsituation nicht anders erlaubt, sollte mit Hilfe von Collateralverträgen auf andere Geschäftspartner zurückgegriffen werden.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Österreichischen Bundesfinanzierungsagentur würden "Masteragreements" (Rahmenverträge) mit neuen Swappartnern nur mehr mit Collateralvereinbarungen abgeschlossen werden. Darüber hinaus werde versucht, mit möglichst vielen bereits vorhandenen Geschäftspartnern Besicherungsvereinbarungen zu treffen.*

Schluss- bemerkungen

- 4 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die bestehenden Risiken bei Währungstauschgeschäften sollten durch die Vereinbarung von für den Bund vorteilhaften Zins- bzw Wechselkurskonditionen weiter reduziert werden.

(2) Swapgeschäfte sollten primär mit Partnern bester Bonität abgeschlossen werden; Geschäfte mit anderen Partnern sollten durch zusätzliche Collateralverträge abgesichert werden.

(3) Der Anteil der Fremdwährungsgeschäfte sowie der Swapgeschäfte an der Bundesfinanzschuld sollte nicht weiter ausgedehnt bzw zumindest durch eine verbindlich festgelegte Obergrenze beschränkt werden.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen

Steiermärkische Gebietskrankenkasse: IT-Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen

Kurzfassung

Das IT-Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen sollte bereits Ende 1998 abgeschlossen sein, verzögerte sich aber bisher um vier Jahre; es war im Juni 2002 erst zu 70 % fertig gestellt. Der bisherige Entwicklungsaufwand erhöhte sich dadurch von 7,85 Mill EUR auf 14,71 Mill EUR (Juni 2002). Zusätzlich fielen in den neun Gebietskrankenkassen seit 1999 Aufwendungen von 7,06 Mill EUR für die Aufrechterhaltung der bestehenden Programme an.

Der RH sah die Ursachen hierfür in einer gescheiterten Projektaufteilung auf fünf Gebietskrankenkassen, technischen Problemen, inhaltlichen Projektänderungen, zu geringen Personalressourcen, Managementfehlern der Projektleitung sowie in der vorbehaltlosen Genehmigung von Aufwandserhöhungen, die ohne Kenntnisse über den tatsächlichen Projektstand erfolgten.

Im Jahr 1995 beauftragte die Verbandskonferenz des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger die Steiermärkische Gebietskrankenkasse mit der Erstellung eines für alle neun Gebietskrankenkassen einheitlichen IT-Programms für das Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen.

Der ursprünglich genehmigte Projektrahmen von 2,33 Mill EUR wurde 1997 wegen verdreifachter Personalstundensätze auf 7,85 Mill EUR erhöht, der Fertigstellungszeitpunkt jedoch mit Dezember 1998 beibehalten. Im Juni 2002 betrug der Gesamtaufwand für das Projekt bereits 14,71 Mill EUR. Laut Gutachten einer IT-Unternehmung vom April 2002 sind für die Fertigstellung des Projekts noch 17 700 Personentage erforderlich, so dass eine Erhöhung der Gesamtkosten auf rd 22 Mill EUR zu erwarten ist.

Ein wesentlicher Teil des seit 1999 in den neun Gebietskrankenkassen zur Aufrechterhaltung und Anpassung der alten Programme zusätzlich angefallenen Aufwands von rd 7,06 Mill EUR wäre bei termingerechter Einführung des neuen gemeinsamen Programms vermeidbar gewesen.

Kurzfassung

Ursachen für den verzögerten Projektverlauf waren die Aufgabenteilung auf fünf Gebietskrankenkassen ohne Durchgriffsrecht der Projektleitung, zu geringe Personalressourcen, Probleme mit den Programmierwerkzeugen, Projektänderungen ohne Kalkulation des dadurch entstandenen Aufwands sowie eine Rückdelegation von Projektteilen, die von den anderen Gebietskrankenkassen zu bearbeiten gewesen wären, an die Steiermärkische Gebietskrankenkasse.

Der RH ortete eine Fülle an wesentlichen Managementfehlern. Gravierend war dabei vor allem die mangelnde Erhebung des Ist-Zustands; dies machte eine gesicherte Aussage über den Projektfortschritt unmöglich. Trotz dieser Unsicherheit wurden aber laufend Aufwandserhöhungen genehmigt. Weiters fehlten Arbeitspläne und ein angemessenes Projektcontrolling. Der Arbeits-einsatz des ersten Projektleiters von lediglich 25 % für das Projekt war nach Ansicht des RH nicht angemessen.

Wegen des nach wie vor gültigen Projektziels, der Verwertbarkeit der bisher erbrachten Leistungen sowie der zentralen Bedeutung des Projekts als Datenquelle aller IT-Standardprodukte erschien eine Fortführung der Arbeiten zweckmäßig. Nach Einsetzen einer externen Projektleitung und eines Controllings wären eine Projektinitialisierung vorzunehmen und der Projektaufwand neu zu berechnen. Diese Ergebnisse wären anschließend dem Hauptverband zur Beschlussfassung vorzulegen.

Kenndaten der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse

	Steiermärkische Gebietskrankenkasse	alle Gebietskrankenkassen
Gebärung 2001	in Mill EUR	
Aufwand	1 009,58	7 823,00
davon IT-Aufwand	6,80	58,48
bisheriger Aufwand für das IT-Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen ¹⁾	14,71	
	Anzahl	
Versicherte	847 232	6 226 957
Mitarbeiter	1 319	11 053
davon Verwaltungspersonal	795	6 271
beim IT-Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen eingesetzte Mitarbeiter ²⁾	24	

¹⁾ Stand 30. Juni 2002

²⁾ durchschnittlich in Vollbeschäftigungsäquivalenten



Steiermärkische
Gebietskrankenkasse

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Mit Schreiben vom 27. März 2002 stellte der damalige Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen, Mag Herbert Haupt, gemäß Art 126 b Abs 4 letzter Satz B-VG das Ersuchen um Durchführung einer Überprüfung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse hinsichtlich der Gebarung bei der Entwicklung und Wartung des Standardprodukts "MVB" (Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen). Anlass für dieses Ersuchen war der bei jedem Sozialversicherungsträger angefallene beträchtliche Zusatzaufwand, der wegen der nicht zeitgerechten Fertigstellung des IT-Projekts anlässlich der Jahrtausendwende und der Einführung des Euros entstand.

Weiters sollte hinterfragt werden, inwieweit die damalige Führung des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger in ihrer Koordinationsfunktion für diese Entwicklung mit verantwortlich zeichnete. Durch die nicht zeitgerechte Fertigstellung dieses Projekts wären nach ersten Analysen direkt und indirekt Schäden in der Höhe von mehreren hunderttausend EUR entstanden.

Der RH überprüfte im Juni 2002 die Gebarung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse hinsichtlich des IT-Projekts Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen. Prüfungsschwerpunkte waren dabei die eingetretenen Verzögerungen, der daraus entstandene Mehraufwand sowie die Frage der Fortsetzung des Projekts.

Zu den im November 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die Steiermärkische Gebietskrankenkasse im Dezember 2002 und der Hauptverband der Sozialversicherungsträger (Hauptverband) sowie das damalige BMSG im Februar 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner und Februar 2003.

Infolge der Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 mit 1. Mai 2003 obliegt die Zuständigkeit für die Gebietskrankenkassen nunmehr dem BMGF.

Auftragserteilung

Ausgangslage

- 2 Das Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen stellte den zentralen Verwaltungsbereich in den Gebietskrankenkassen dar. Die neun Gebietskrankenkassen entwickelten hierfür in den 80er Jahren unabhängig voneinander Großrechnerprogramme auf unterschiedlichen IT-Systemen.

Zahlreiche Novellen zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz sowie technische Wartungen bedingten somit einen neunfachen Arbeitsaufwand. Aus diesen Gründen leitete die Steiermärkische Gebietskrankenkasse im November 1993 zusammen mit fünf anderen Gebietskrankenkassen Studien über ein gemeinsames Melde-, Versicherungs- und Beitragswesenprogramm ein.

Im Jahr 1994 beschloss der Hauptverband eine verbindliche EDV-Richtlinie für die normierte IT-Programmerstellung (Standardprodukt) und die standardisierte Durchführung von IT-Projekten. Weiters sollte eine Durchführungsrichtlinie in Form eines EDV-Handbuchs erarbeitet werden.

Auftragserteilung

Projektziel

- 3.1 Das Ziel des Projekts war die Entwicklung eines einheitlichen IT-Standardprodukts für den Bereich Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen in allen neun Gebietskrankenkassen. Dessen Einsatz sollte den bisher neunfach anfallenden Aufwand für Wartung und Anpassungen der Programme auf eine einzige programmbetreuende Gebietskrankenkasse reduzieren. Weitere Vorteile wären ein Anstieg der Produktivität der Sachbearbeiter bei den Gebietskrankenkassen und der vereinfachte Datenaustausch zwischen den Gebietskrankenkassen bzw mit dem Hauptverband.
- 3.2 Nach Ansicht des RH war die Zielsetzung des Projekts nach wie vor gültig.

Beschlussfassung

- 4.1 Die Verbandskonferenz des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger (Verbandskonferenz) beauftragte die Steiermärkische Gebietskrankenkasse im September 1995 mit der Entwicklung des IT-Standardprodukts Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen. Grundlage für den raschen Beschluss war das Ziel einer Projektfertigstellung vor dem Jahr 2000, um die damit zusammenhängenden IT-Umstellungen in den alten Programmen zu vermeiden.

In dem der Beauftragung zugrunde liegenden Antrag der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse waren Projektziele und -inhalt nur stichwortartig beschrieben. Der Gesamtumfang des Projekts war nicht bekannt, weil weder der Soll-Zustand der neuen Anwendung noch ein darauf aufbauendes Pflichtenheft ausgearbeitet worden waren.

Der genehmigte Projektrahmen betrug 2,33 Mill EUR. Er basierte auf einer Schätzung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse über einen Arbeitsaufwand von "wenigstens 800 Personenmonaten"; die Verrechnungsgrundlage bildete der Stundenlohn eines Programmierers.

Weiters wurde die Auflage erteilt, nach jeder Projektphase eine Abrechnung und Kostenvorschau vorzulegen. Die Projektkontrolle sollte durch zwei Mitglieder der Verbandskonferenz erfolgen. Nicht festgelegt waren der Fertigstellungstermin und der Sachaufwand für die Entwicklung des Programms.

- 4.2 Der RH bemängelte, dass der Beschluss ohne detaillierte Entscheidungsgrundlagen, wie Projektumfang, -inhalt und -aufwand, erfolgt war. Weiters waren kein Fertigstellungstermin vorgegeben und kein Sachaufwand berücksichtigt. Der RH empfahl, künftig bei Fehlen ausreichender Entscheidungsgrundlagen zunächst nur eine Projektinitialisierung und Anforderungsanalyse in Auftrag zu geben. Erst die daraus hergeleiteten Aufwendungen sind als Grundlage für die Genehmigung des Gesamtprojekts geeignet. Bei Auftragserteilung wären Fertigstellungszeitpunkt, Einsatztermin sowie Personal- und Sachaufwand festzulegen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes wäre das Ziel der Projektfertigstellung vor dem Jahr 2000 nicht verbindlich gewesen, weil dies erst nach Vorliegen der Anforderungsanalyse hätte vereinbart werden können. Künftig würden Projektaufträge erst nach Vorliegen der Projektinitialisierung und einer Anforderungsanalyse erteilt werden.*

- 4.4 Der RH entgegnete, dass die Steiermärkische Gebietskrankenkasse im Rahmen der Anforderungsanalyse den Fertigstellungstermin 31. Dezember 1998 kalkuliert hatte. Im Verlauf der weiteren Projektarbeiten wurde allerdings weder ein verbindlicher Termin beschlossen noch ein solcher vom Hauptverband eingefordert.

Projektaufteilung

- 5.1 Die Projektdurchführung war gemäß der im Beschluss der Verbandskonferenz angeführten Beilage nach Themen auf die Gebietskrankenkassen Burgenland, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol aufgeteilt. Die Definition von Inhalt und Umfang des übertragenen Aufgabenbereichs erfolgte in den fünf Gebietskrankenkassen erst im Oktober 1996 im Rahmen der Anforderungsanalyse durch die Teilprojektleiter.

Gebietskrankenkasse	Aufgabenbereich	Leistungsanteil in %
Burgenland	Partnerverwaltung	18
Oberösterreich	Beitragswesen, Verrechnung	28
Salzburg	Beitragseinbringung	13
Steiermark	Pflichtversicherung, Selbstversicherung	21
Tirol	Beitragsprüfung	20
		100

Vertragliche Vereinbarungen über Art und Zeitpunkt der von den fünf Gebietskrankenkassen zu erbringenden Leistungen waren nicht vorhanden.

Jede der beteiligten Gebietskrankenkassen bestimmte einen Teilprojektleiter, der die Verantwortung für die Entwicklung im übertragenen Aufgabenbereich übernahm, und richtete ein Projektteam ein. Der Gesamtprojektleiter in der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse hatte wegen der Autonomie der anderen Gebietskrankenkassen als Selbstverwaltungskörper kein Durchgriffsrecht auf deren Teilprojektleiter bzw deren Mitarbeiter.

- 5.2 Nach Ansicht des RH war jede mitwirkende Gebietskrankenkasse ungeachtet der Gesamtverantwortung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse für die zeitgerechte Fertigstellung, Vollständigkeit und Richtigkeit ihres Aufgabenbereichs verantwortlich.

Der RH bemängelte die Aufteilung des Projekts auf fünf Gebietskrankenkassen, ohne für den Projektleiter bei der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse verbindliche Methoden der Projektorganisation vorzusehen. Weiters fehlte ein Durchgriffsrecht auf die Teilprojekte und die eingesetzten Mitarbeiter.

Der RH regte an, künftig bei der Teilung eines Projekts vertraglich Aufgaben, Leistungserbringung, Termine sowie ein Durchgriffsrecht des Gesamtprojektleiters auf alle am Projekt Beteiligten zu definieren.

- 5.3 *Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse schloss sich der Kritik des RH an und bezeichnete ihre Rolle als Auftragnehmer wegen des fehlenden Durchgriffsrechts als nicht durchführbar.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbandes sei die Einbeziehung weiterer Gebietskrankenkassen wegen des größeren Entwicklungspotenzials und der höheren Akzeptanz vorteilhaft gewesen. Die mit der Aufteilung verbundenen Probleme seien nicht vorherzusehen gewesen.

- 5.4 Der RH erwiderte der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse, dass das Fehlen eines Durchgriffsrechts sie nicht ihrer vereinbarten Rolle als Gesamtauftragnehmer entheben würde.

Projektdurchführung

Gesamtprojektverantwortlicher

- 6.1 Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse setzte als Gesamtprojektverantwortlichen den IT-Ressortdirektor für die Durchführung des Projekts ein. Der Abteilungsleiter für Organisation wurde zum Projektleiter bestellt. Der Gesamtprojektverantwortliche war auch Vorsitzender des für Projektsteuerung und Controlling zuständigen Projektlenkungsausschusses. In dieser Funktion vertrat er den Auftragnehmer Steiermärkische Gebietskrankenkasse gegenüber den anderen Gebietskrankenkassen und dem Auftraggeber. Zugleich war er für Berichte und Projektcontrolling zuständig.
- 6.2 Nach Ansicht des RH führte die Bündelung derart umfangreicher und vor allem gegensätzlicher Aufgaben beim Gesamtprojektverantwortlichen zu einem Interessenkonflikt. Der RH empfahl eine personelle Trennung der Ebenen Ausführung und Controlling.
- 6.3 *Der Hauptverband sagte zu, das Controlling künftiger Projekte selbst zu übernehmen.*

Projektleitung

- 7.1 Der bis Juli 2000 tätige erste Projektleiter widmete dem Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen rd 25 % seiner Arbeitszeit.
- 7.2 Nach Ansicht des RH wäre für ein IT-Projekt dieser Größenordnung der Einsatz der vollen Arbeitskraft des Projektleiters unabdingbar gewesen.
- 7.3 *Laut Mitteilung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse werde im Zuge der Neuorganisation des Projekts eine ausreichende Besetzung der Projektleitung berücksichtigt werden.*

Projektmitarbeiter

- 8.1 Dem Projektlenkungsausschuss wurden regelmäßig Probleme hinsichtlich des geringen Ausmaßes der Verfügbarkeit von Mitarbeitern, mangelnder Erfahrung und der weiten räumlichen Entfernung zwischen den Teammitgliedern gemeldet. Eine Ausweitung der Personalressourcen erfolgte erst ab dem Jahr 2000 durch den Zukauf externer Leistungen.



Projektdurchführung



Steiermärkische
Gebietskrankenkasse

8.2 Der RH verglich den Mitarbeitereinsatz gemäß seinen Erhebungen mit den von der Projektleitung gemeldeten Planzahlen.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Projektmitarbeiter	30	38	52	48	53	37	38
Projektmitarbeiter in Vollbeschäftigungsäquivalenten	1	14,4	19,8	28,6	28,4	33,2	37
Planzahl Projektmitarbeiter	–	19,3	33	34	32	33	38

Nach den Berechnungen des RH standen die für das Projekt vorgesehenen Mitarbeiter der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse dem Projekt zu 93 % zur Verfügung. Im Burgenland betrug die Verfügbarkeit 76 %, in Oberösterreich 49 %, in Salzburg 61 % und in Tirol 50 % (jeweils ohne Berücksichtigung der Kurzzeitmitarbeiter).

Der RH stellte dazu fest:

– Eine große Zahl von Mitarbeitern war lediglich in geringem Ausmaß für das Projekt tätig, was den Verwaltungs- und Koordinationsaufwand erhöhte, aber zu keinen wesentlichen Arbeitsleistungen für das Projekt führte. Nach Ansicht des RH wäre eine kontinuierliche Befassung Voraussetzung für eine bestmögliche Produktivität gewesen.

– Obwohl dem Projektlenkungsausschuss die unzureichende personelle Ausstattung und die Notwendigkeit einer hohen Verfügbarkeit des eingesetzten Personals bekannt waren, setzte er keine Maßnahmen zur ausreichenden Verbesserung des Personaleinsatzes.

8.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse seien die personellen Probleme an den Projektlenkungsausschuss herangetragen worden, eine dauerhafte Lösung sei jedoch nicht gefunden worden. Allerdings habe der Gesamtprojektverantwortliche keine Personalanforderungen an die Steiermärkische Gebietskrankenkasse gestellt.*

8.4 Der RH entgegnete, dass der Gesamtprojektverantwortliche keine geeigneten Maßnahmen zur Personalaufstockung traf. Weiters wäre es Aufgabe der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse gewesen, sich aufgrund der in den Protokollen des Projektlenkungsausschusses dargestellten Probleme mit der Personalsituation zu befassen.

Anforderungsanalyse 9.1 In der Projektphase Anforderungsanalyse wurden die Wünsche der Fachbereiche Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen in den neun Gebietskrankenkassen gesammelt, zusammengeführt und ein Funktionsmodell entwickelt. Eine Reorganisation und Vereinheitlichung des Arbeitsablaufs in den Gebietskrankenkassen unterblieb jedoch.

Für diese Projektphase standen den Gebietskrankenkassen 15 Analytiker zur Verfügung. Diese erbrachten 1996 Leistungen im Ausmaß von 5,9 und 1997 von 7,3 Vollbeschäftigungsäquivalenten. Die Anforderungsanalyse wurde im Mai 1997 fertig gestellt und nach Einarbeitung der Stellungnahmen der Gebietskrankenkassen im September 1997 vom Projektlenkungsausschuss abgenommen.

Projektdurchführung

Im ersten Projekt-Gesamtzeitplan (Mai 1996) war die Fertigstellung des neuen IT-Programms bis Dezember 1998 geplant. Die Erstellung der Anforderungsanalyse hatte aber bereits rd 50 % der geplanten Projektdauer sowie 30 % der veranschlagten Ressourcen, das waren 241 Personenmonate, verbraucht, obwohl sie nur einen Anteil von 25 % am Gesamtprojekt darstellen sollte.

- 9.2 Nach Ansicht des RH beruhte die Verzögerung neben der geringen Verfügbarkeit der Analytiker unter anderem auf dem Wunsch, die Vielzahl der bestehenden individuellen Lösungen in den Gebietskrankenkassen zu berücksichtigen.

Weiters beanstandete der RH, dass eine Reorganisation, Optimierung und weitgehende Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe der Fachbereiche Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen in den Gebietskrankenkassen unterblieb. Er empfahl, Standardproduktentwicklungen künftig nur auf Basis vereinheitlichter und optimierter Arbeitsprozesse vorzunehmen.

- 9.3 *Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse bestätigte die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung und Optimierung von Arbeitsprozessen vor der Entwicklung eines Standardprodukts. Diese Koordination könne allerdings nicht vom Auftragnehmer wahrgenommen werden.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbandes habe der Auftragnehmer Steiermärkische Gebietskrankenkasse die unterschiedlichen Anforderungen der Gebietskrankenkassen zum Zweck der Erhöhung der Akzeptanz des neuen Produkts übernommen. Zwischenzeitlich sei den Gebietskrankenkassen unter anderem auch wegen der aufgetretenen Schwierigkeiten bewusst geworden, dass bei der Entwicklung von Standardprodukten vereinheitlichte Geschäftsprozesse unumgänglich seien.

Laut Mitteilung des damaligen BMSG setze eine Standardisierung der IT eine Mindestvereinheitlichung von Arbeitsabläufen der beteiligten Sozialversicherungsträger voraus.

- 9.4 Der RH schloss sich der Stellungnahme der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse an und wies darauf hin, dass die Verbandskonferenz die Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen bei der Auftragserteilung hätte beschließen müssen.

- Anwendungsentwurf 10.1 Die im Juni 1997 eingeleitete Projektphase Anwendungsentwurf umfasste laut dem EDV-Handbuch einen Anteil von 30 % am Gesamtprojekt. Dies entsprach 263 von damals insgesamt 878 vorgesehenen Personenmonaten. Im September 1997 stellten der Gesamtprojektverantwortliche und der Projektleiter die Fertigstellung des Projekts innerhalb von 1,7 Jahren – somit im April 1999 – in Aussicht. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Juni 2002 war der Anwendungsentwurf noch nicht abgeschlossen.



Projektdurchführung



Steiermärkische
Gebietskrankenkasse

- 10.2 Der RH führte die Verzögerung auf eine zu geringe Anzahl von Analytikern zurück. Von 1996 bis 2001 waren – umgelegt in Vollbeschäftigungsäquivalente – zwischen 5,9 und 7,6 Analytiker eingesetzt; der durchschnittliche Einsatz betrug 7,1. Rechnerisch würde dieser durchschnittliche Einsatz von 7,1 Analytikern eine Bearbeitungsdauer von Juni 1997 bis Februar 2001 bedeuten. Zu diesem Zeitpunkt wären aber erst 55 % des Gesamtprojekts fertig gestellt gewesen, weil die Phasen Programmierung und Test noch fehlten.

Der RH bezeichnete es daher als folgenschwersten Projektfehler, den Anwendungsentwurf mit zu wenigen Analytikern einzuleiten und deren Zahl auch in den weiteren Projektjahren nicht zu erhöhen.

- 10.3 Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse befand die Ausführungen des RH für schlüssig.

Der Hauptverband teilte mit, dass aufgrund der Feststellungen des RH nunmehr auch in anderen IT-Projekten ein Mangel an Analytikern erkannt worden sei.

Weitere
Feststellungen

- 11 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH im Bereich der Projektdurchführung betrafen

(1) das Unterbleiben eines Change Managements. So wurden umfangreiche Änderungen und Ergänzungen des Projekts ohne Einschätzung des zusätzlichen Aufwands und der daraus resultierenden Terminverschiebungen vorgenommen. Weiters fehlte eine nachvollziehbare Beschlussfassung über Projektänderungen.

(2) Mängel hinsichtlich der Zeitpläne in den Projektberichten. In diesen waren nur verbrauchte Personenmonate, nicht aber erbrachte Leistungen und der noch zu erwartende Arbeitsaufwand beschrieben.

Projektdurchführung durch die Krankenkasse

Auftragserteilung

- 12.1 Die Analytiker der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse erhielten je einen übergeordneten Aufgabenbereich mit einer Reihung in Abschnitte zur selbständigen Bearbeitung. Ein Arbeitsplan, der eine Reihenfolge für die Bearbeitung der Teilphasen der Abschnitte sowie Zeitvorgaben enthielt, war nicht vorhanden.

Den Analytikern war jeweils eine Gruppe von Programmierern informell zugeordnet. Die Auftragserteilung an die Programmierer erfolgte direkt durch die Analytiker, jedoch ohne Zeitvorgaben. Ein Arbeitsplan für die Programmierer wurde weder vom Projektleiter bzw Teilprojektleiter noch von den Analytikern erstellt. Eine Evaluierung des Ist-Zustands von Analytik und Programmierung erfolgte erst im Februar 2002.

Projektdurchführung durch die Krankenkasse

12.2 Im Einzelnen stellte der RH folgende Mängel fest:

- (1) Die Analytiker erhielten keinen Arbeitsplan, sondern waren der vollständigen Selbstorganisation überlassen.
- (2) Die Analytiker wurden zusätzlich zu ihren Aufgaben zur Lenkung der Programmierer herangezogen.
- (3) Eine informelle Auftragsübergabe ohne Terminvereinbarung bot keine Gewähr zur fristgerechten Fertigstellung.
- (4) Ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich war mangels Planung des Soll-Zustands und des fehlenden Wissens um den Ist-Zustand nicht möglich.

Der RH empfahl, zur Vorgabe des Soll-Stands Projekt- und Arbeitspläne auszu-
arbeiten und diese regelmäßig mit dem Ist-Zustand der erbrachten Leistungen
zu vergleichen.

- 12.3 *Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse bestätigte die zu geringe Detaillierung der Projekttermine; die direkte Beauftragung der Programmierer durch die Analytiker habe sich jedoch bewährt.*
- 12.4 Der RH erwiderte, dass die direkte Beauftragung der Programmierer durch die Analytiker divergierende Arbeitsstile begünstigte, eine Beurteilung des Arbeitsfortschritts behinderte sowie eine zusätzliche zeitliche Belastung der Analytiker bedeutete.

Programmier- werkzeuge

- 13.1 Die im März 1996 von der Verbandskonferenz für verbindlich erklärte Software bewirkte einen vollständigen technologischen Wandel von der Großrechneranwendung zu einer PC-Server-Technologie. Für die Betriebssysteme und die Datenbank wurde marktgängige Software gewählt. Bei den Software-Entwicklungswerkzeugen waren aber nur Produkte mit geringer Marktdurchdringung vorhanden; Erfahrungen über das Zusammenwirken der einzelnen Produkte fehlten. Obwohl die Projektteams der fünf Gebietskrankenkassen über keine Kenntnisse der neuen Software verfügten, war eine Unterstützung beim Einsatz der neuen Produkte durch den Hauptverband nicht vorgesehen.
- 13.2 Der RH bemängelte den vom Hauptverband beauftragten Wechsel zu einer vollständig neuen Technologie, über welche die Projektmitarbeiter keine Kenntnisse hatten, ohne ihnen gleichzeitig Unterstützungsleistungen anzubieten.
- 13.3 *Der Hauptverband teilte mit, dass er bei der Auswahl der Softwareentwicklungsumgebung auf bisher gewohnte Programmierwerkzeuge Bedacht genommen und das fehlende Wissen durch umfangreiche Schulungen ergänzt habe.*
- 13.4 Der RH entgegnete, dass der Auftragnehmer Steiermärkische Gebietskrankenkasse die im Betrieb aufgetretenen Probleme selbst lösen musste, weil das Zusammenwirken der Produkte nicht erprobt war.

Rückdelegation von Aufgaben 14.1 Im November 1997 wurde das Projektteam der Burgenländischen Gebietskrankenkasse wegen zu geringer Ressourcen in das Team und die Projektverantwortung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse rückgeführt.

Im Mai 1999 übernahm die Steiermärkische Gebietskrankenkasse zusätzlich den vollständigen Aufgabenbereich der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse. Im Gegenzug übertrug ihr die Steiermärkische Gebietskrankenkasse ihren Anteil an der Standardproduktentwicklung Leistungsabrechnung.

Im Gesamtprojekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen umfasste das Beitragswesen rd 28 %. Die Oberösterreichische Gebietskrankenkasse hatte hierfür bereits 32 500 Stunden verrechnet. Ein Teil davon betraf die bereits fertig gestellte und abgenommene Anforderungsanalyse, ein anderer Teil den Anwendungsentwurf. Hiefür verrechnete die Oberösterreichische Gebietskrankenkasse zwischen Juni 1997 und April 1999 rd 960 000 EUR.

Laut Angaben der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse war nach Übernahme des Teilprojekts Beitragswesen ein sehr hoher Einarbeitungsaufwand erforderlich. Weiters musste der Anwendungsentwurf nahezu neu erarbeitet werden, weil der von der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse zur Verfügung gestellte Anteil nicht vollständig war, und daher nicht ohne Überarbeitung weiterverwendet werden konnte.

Die Verbandskonferenz wurde mit den Änderungen der Projektaufteilung nicht befasst.

14.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse, das Gesamtprojekt fortzuführen, obwohl durch die Übernahme zusätzlicher Teilprojekte der ursprüngliche Aufgabenanteil von 21 % auf nahezu 70 % stieg. Allerdings stellte die Rückdelegation von Aufgaben eine wesentliche Projektänderung dar, die vom Auftraggeber Verbandskonferenz zu genehmigen gewesen wäre.

Nach Ansicht des RH bewirkte das Ausscheiden der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse nach 32 500 Stunden Entwicklungstätigkeit trotz der Übergabe von schriftlichen Unterlagen einen wesentlichen Verlust an erarbeitetem Wissen. Aufgrund der Analyse der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse über die Verwertbarkeit der vorab erbrachten Leistungen und des hohen Einarbeitungsaufwands schätzte der RH die Hälfte der zwischen Juni 1997 und April 1999 von der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse verrechneten Entwicklungskosten – das waren 480 000 EUR – als verlorenen Aufwand.

14.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbandes stellte die Rückdelegation eine interne Projektmaßnahme ohne vorerst erkennbare Auswirkungen auf Kosten und Termine dar.*

14.4 Der RH entgegnete, dass das Ausscheiden von Gebietskrankenkassen der Länder aus dem Projekt eine umfassende Projektänderung darstellte und daher von der Verbandskonferenz hätte genehmigt werden müssen.

Projektdurchführung durch die Krankenkasse

Externe Projekt- evaluierung

- 15.1 Im Februar bzw März 2001 gab der Gesamtprojektverantwortliche dem Vorstand der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse bzw der Verbandskonferenz den voraussichtlichen Fertigstellungstermin mit August 2001 bekannt. In einem Schreiben an den Hauptverband vom Juni 2001 wurde ein Echteintritt ab Dezember 2001 als möglich erklärt. Der seit September 2001 tätige neue Auftragnehmervertreter sagte der Geschäftsführung des Hauptverbandes im November 2001 einen Einsatztermin für April 2002 zu.

Aufgrund der Bedenken des zweiten Projektleiters und des neuen Auftragnehmervertreters hinsichtlich der Terminplanung beauftragte der leitende Angestellte (Leiter der Verwaltung) der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse zwei IT-Unternehmungen mit der Evaluierung des Projekts. Mit Unterstützung der Analytiker ermittelten diese einen Fertigstellungsgrad von rd 73 %. Für noch offene Projektarbeiten wurden 17 700 Personentage prognostiziert, davon 14 200 für die Steiermärkische Gebietskrankenkasse, 2 300 für die Tiroler Gebietskrankenkasse und 1 200 für die Salzburger Gebietskrankenkasse; somit wäre eine Erhöhung des Projektgesamtaufwands auf 22 Mill EUR zu erwarten gewesen.

Ende 2001 teilte die Burgenländische Gebietskrankenkasse mit, ihre Projektmitarbeit einzustellen. Die Tiroler Gebietskrankenkasse zog ihre Mitarbeiter ab Mai 2002 vom Projekt ab; die Salzburger Gebietskrankenkasse teilte mit, ihren Projektanteil wegen zu geringer Personalressourcen nicht innerhalb einer angemessenen Zeit fertig stellen zu können.

- 15.2 Nach Ansicht des RH wurden die im Jahr 2001 verlautbarten Fertigstellungstermine ohne Erhebung des Projekt-Ist-Stands zugesagt. Er bewertete jedoch die externe Evaluierung des Projekts positiv.

Weiters stellten nach Auffassung des RH das eigenmächtige Ausscheiden der Burgenländischen Gebietskrankenkasse sowie die geringen Projektfortschritte bei der Tiroler und der Salzburger Gebietskrankenkasse einen eindeutigen Hinweis dafür dar, dass die Aufteilung des Projekts Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen auf fünf Gebietskrankenkassen vollständig gescheitert war.

- 15.3 *Laut Mitteilung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse bilde die mögliche Informationspflichtverletzung durch den Gesamtprojektverantwortlichen den Gegenstand eines arbeitsgerichtlichen Verfahrens.*

Weitere Feststellungen

- 16 Weitere Feststellungen des RH im Bereich der Projektdurchführung durch die Steiermärkische Gebietskrankenkasse betrafen

(1) die Vorschreibung von nicht ausreichend getesteten Softwareprodukten durch den Hauptverband. Ein Entwicklungswerkzeug musste wegen Konkurses des Herstellers Ende 1997 von einer Gebietskrankenkasse betreut werden. Auch nach der im März 1999 erfolgten Einführung bei den fünf am Projekt beteiligten Gebietskrankenkassen konnte das Produkt die Anforderungen nur teilweise erfüllen.

(2) die Inbetriebnahme von Programmteilen ohne abgeschlossenen Testbetrieb. Das Heranziehen des Entwicklungsteams der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse zur Fehlerbehebung und Wartung der in Produktion gesetzten Programmteile führte nahezu zu einer Halbierung der Leistungen für die weitere Programmentwicklung.

Berichtswesen

Durchgriffsrecht

17.1 Die Verbandskonferenz erteilte – wie bereits erwähnt – den Auftrag zur Einrichtung des Standardprodukts, bestimmte den dafür zuständigen Sozialversicherungsträger (Auftragnehmer) und setzte einen Projektlenkungsausschuss ein, der die weitere Einrichtung des Produkts betreute. Weiters oblag ihr die Vorgabe von Projektterminen und Arbeitsumfang sowie die Genehmigung der Projektkosten. Ein Durchgriffsrecht gegenüber dem Auftragnehmer war jedoch nicht gegeben.

17.2 Der RH bemängelte, dass die Verbandskonferenz (ab Jahresbeginn 2002 die Geschäftsführung des Hauptverbandes) als Auftraggeber zwar die Rahmenbedingungen einer IT-Standardproduktentwicklung an den Auftragnehmer vorgeben konnte, jedoch über keine Sanktions- bzw Eingriffsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung verfügte.

17.3 *Der Hauptverband bestätigte diese sich aus der Selbstverwaltung ergebende Problematik.*

Laut Mitteilung des damaligen BMSG würde auch der vom Hauptverband künftig einzurichtenden zentralen Koordinierungs- und Steuerungsstelle SV DATA-Management ein entsprechendes Durchgriffsrecht auf die IT der Sozialversicherungsträger fehlen. Der Hauptverband sei daher aufgefordert worden, Vorschläge für eine gesetzliche Verankerung eines trägerübergreifenden Kompetenz- und Durchgriffsrechts auszuarbeiten.

17.4 Der RH erachtete eine trägerübergreifende Kompetenz des Hauptverbandes in strategischen IT-Belangen für zweckmäßig; Maßnahmen im Rahmen der Durchführung eines Projekts wären jedoch vertraglich zu vereinbaren.

Projektcontrolling

18.1 Der von der Verbandskonferenz bei der Projektbeauftragung 1995 gefasste Beschluss über die Einrichtung eines begleitenden Controllings wurde nie umgesetzt. Der für das Projektcontrolling zuständige Projektlenkungsausschuss verabsäumte es, chronologisch aufgebaute Soll-Ist-Vergleiche auf Basis selbst errechneter Daten erstellen zu lassen. Weder von Auftragnehmer- noch von Auftraggeberseite wurde ein Controlling eingefordert.

18.2 Nach Ansicht des RH wäre ein der Größe und Komplexität des Projekts Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen angemessenes Projektcontrolling einzurichten gewesen.

18.3 *Der Hauptverband sagte zu, im Rahmen des geplanten SV DATA-Managements eine begleitende Kontrolle für Standardproduktentwicklungen vorzusehen.*

Berichtswesen**Weitere
Feststellungen****19 Weitere Feststellungen und Empfehlungen des RH im Bereich des Berichtswesens betrafen**

(1) Mängel bei den Berichtspflichten. Der Gesamtprojektverantwortliche erstattete seine Berichte in der Regel mündlich; als schriftliche Grundlagen standen die Protokolle des Projektlenkungsausschusses zur Verfügung. Dadurch war nicht nachzuvollziehen, ob der leitende Angestellte als Verantwortlicher des Büros, der Obmann als zuständiges Organ und der gesamtverantwortliche Vorstand regelmäßig über einen ausreichenden Informationsstand verfügten. Weiters wiesen die vorhandenen Unterlagen nicht die für Managemententscheidungen erforderliche Qualität auf.

(2) das Unterbleiben einer gesonderten Prüfung des Projekts Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen durch die Kontrollversammlung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse. Der RH empfahl der Kontrollversammlung, eine begleitende Kontrolle für mehrjährige Projekte vorzusehen.

Projektaufwand**Kosten- und
Terminschätzung
1995 und 1996**

20.1 Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse kalkulierte für das Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen einen Personalaufwand von 800 Personenmonaten. Auf der Basis von Lohnkosten von 17 EUR je Stunde ergab sich daraus ein Gesamtprojektaufwand von rd 2,33 Mill EUR. Nicht berücksichtigt waren projektspezifische Einflussfaktoren, wie Leistungsfähigkeit, Verfügbarkeit, mit der Projektgröße nachlassende Produktivität sowie Aufwendungen für Projektinfrastruktur, Schulung, Abstimmvorgänge und Reisezeiten. Ebenso fehlten der Sachaufwand und der Aufwand für externe Berater.

Die Fertigstellung des Projekts war innerhalb von drei Jahren geplant; allerdings wurden die vorgesehenen Personalplanzahlen – wie bereits erwähnt – zwischen 1995 und 2000 nie erreicht.

Die erste Abrechnung an den Hauptverband im März 1996 berücksichtigte die neuen Stundensätze des EDV-Handbuchs in der Höhe von 44 EUR bis 52 EUR. Die wegen des erhöhten Stundensatzes rund dreimal so hohe Abrechnung wurde vom Projektlenkungsausschuss und vom Hauptverband zur Kenntnis genommen; eine Befassung der Verbandskonferenz unterblieb.

20.2 Der RH bemängelte, dass die Steiermärkische Gebietskrankenkasse den Gesamtaufwand von 2,33 Mill EUR nur auf Basis der Lohnkosten errechnet und weder den Sachaufwand noch die projektspezifischen Einflussfaktoren berücksichtigt hatte.

Bei einem Personalaufwand von rd 800 Personenmonaten und unter der Annahme von zehn Arbeitsmonaten je Mitarbeiter und Jahr wären nach Berechnungen des RH durchschnittlich 27 voll verfügbare Mitarbeiter erforderlich gewesen, um die Fertigstellung innerhalb von drei Jahren zu gewährleisten. Der angegebene Fertigstellungstermin war somit angesichts der Personalengpässe nicht schlüssig.



Projektaufwand

BMGF

Steiermärkische
Gebietskrankenkasse

Weiters bemängelte der RH, dass bei der Abrechnung im März 1996 trotz Anwendung des neuen, wesentlich höheren Stundensatzes kein Antrag an die Verbandskonferenz auf Genehmigung eines neuen Budgets gestellt worden war.

20.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse seien die Stundensätze 1995 noch nicht festgelegt und die Personalengpässe nicht vorherzusehen gewesen. Da die Verbandskonferenz über die neuen Stundensätze informiert gewesen sei, wäre kein Beschluss erforderlich gewesen.*

20.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass die Verdreifachung der Stundensätze eine Erhöhung des Gesamtaufwands bewirkte, der von der Verbandskonferenz hätte genehmigt werden müssen.

Kosten- und
Terminschtätzung
1997 bis 1999

21.1 Im Jänner 1997 stellte die Projektleitung (Gesamtprojektverantwortlicher und Projektleiter) einen Antrag an die Verbandskonferenz zur Aufstockung des Projektbudgets von 2,33 Mill EUR auf 7,85 Mill EUR. Begründet wurde dies mit dem neuen, für die Verrechnung vorgesehenen Stundensatz. Die Verbandskonferenz genehmigte diese Erhöhung, obwohl der Antrag keinen Vergleich der bereits verbrauchten rd 1,50 Mill EUR mit den erbrachten Entwicklungsleistungen enthielt.

Im Zwischenbericht vom November 1998 gab der Gesamtprojektverantwortliche dem Hauptverband eine neue Gesamtaufwandsschtätzung von circa 1 335 Personenmonaten und einen neuen Fertigstellungstermin mit Mitte 2000 bekannt, ohne den dadurch zu erwartenden Mehraufwand zu beziffern. Den bis dahin verbrauchten Personenmonaten waren keine erbrachten Leistungen gegenübergestellt.

Im Zwischenbericht an den Hauptverband vom April 1999 war – ohne Begründung – ein voraussichtlicher Gesamtaufwand von 8,88 Mill EUR vorgesehen; ein Antrag auf Genehmigung der Erhöhung unterblieb.

21.2 Wie der RH feststellte, unterblieb trotz des 1998 bekannt gegebenen Bedarfs von 1 335 Personenmonaten und der damit zu erwartenden Erhöhung des Gesamtaufwands von 7,85 Mill EUR auf rd 10,0 Mill EUR eine Reaktion des Hauptverbandes bzw eine Meldung an die Verbandskonferenz. Weiters bemängelte der RH, dass die Berichte kein Verhältnis zwischen Aufwand und erbrachten Leistungen enthielten.

Kosten- und
Terminschtätzung
2000 bis 2002

22.1 Im Mai 2000 beantragte die Projektleitung eine Erhöhung des Budgets auf 10,46 Mill EUR. Damit sollte der wegen der Berücksichtigung gesetzlicher Änderungen und langwieriger IT-Systementscheidungen gestiegene Personalaufwand abgedeckt werden. Obwohl bis dahin bereits 7,96 Mill EUR für das Projekt aufgewendet worden waren, enthielt der Antrag keine Information über den Fertigstellungsgrad. Die Verbandskonferenz stimmte dem Antrag ohne Vorgaben zu.

Projektaufwand

Im März 2001 beantragte die Projektleitung eine weitere Erhöhung um 1,20 Mill EUR. Als Fertigstellungstermin gab sie August 2001 an, erwähnte jedoch wiederum nicht den aktuellen Fertigstellungsgrad. Weiters ersuchte die Projektleitung, für Datenüberleitung und laufende Betreuung von zwei in Produktion gesetzten Programmteilen ein Competence Center (Fachbereich) einzurichten und dafür im Jahr 2001 ein Budget von 1,62 Mill EUR zu bewilligen. Beide Anträge wurden von der Verbandskonferenz erneut ohne Vorgaben genehmigt.

Im November 2001 erfolgte schließlich ein Antrag über weitere 0,70 Mill EUR für die Programmentwicklung und 2,15 Mill EUR für das Competence Center. Als Einsatztermin wurde nunmehr der April 2002 genannt. Die Gründe für die neuerliche Erhöhung waren nicht quantifiziert, der aktuelle Fertigstellungsgrad nicht angegeben. Die Verbandskonferenz genehmigte den Antrag ohne Vorgaben.

Insgesamt genehmigte die Verbandskonferenz 12,37 Mill EUR für das Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen und 3,79 Mill EUR für das im Zusammenhang mit dem Projekt stehende Competence Center (gesamt 16,16 Mill EUR).

22.2 Im Einzelnen bemängelte der RH:

(1) Die Verbandskonferenz genehmigte die wiederholten Anträge der Projektleitung ohne Vorgaben, obwohl sie weder Angaben über den aktuellen Fertigstellungsgrad des Projekts noch Aufschlüsselungen der zusätzlichen Aufwendungen enthielten.

(2) Obwohl Anfang 2001 erst zwei Programmteile in Produktion gesetzt worden waren, hinterfragten weder der Hauptverband noch die Verbandskonferenz den angegebenen Fertigstellungstermin August 2001.

(3) Die Projektleitung gab die erforderlichen Aufwendungen für das Competence Center erst im Jahr 2001 bekannt, obwohl dieses nach Ansicht des RH von Beginn an einen integrierenden Bestandteil des Gesamtprojekts bildete.

22.3 *Laut Mitteilung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse sei die Angabe der Aufwendungen für Datenüberleitung und Competence Center aufgrund fehlender Daten vor dem Jahr 2001 nicht möglich gewesen.*

Laut Stellungnahme des Hauptverbandes seien für Analysen keine Ressourcen zur Verfügung gestanden. Das geplante SV DATA-Management werde diese Aufgabe abdecken.

Projektausweitung

23.1 Der Gesamtaufwand für das Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen sowie das Competence Center betrug Ende Juni 2002 14,71 Mill EUR. Somit hatte sich der 1997 genehmigte ursprüngliche Aufwand verdoppelt. Die Erhöhung war auf Änderungswünsche der neun Gebietskrankenkassen, gesetzliche Erfordernisse und die Behebung technischer und organisatorischer Probleme zurückzuführen. Da eine laufende Quantifizierung der Mehraufwendungen unterblieben war, schätzte sie die Steiermärkische Gebietskrankenkasse nachträglich auf rd 4,22 Mill EUR.



Projektaufwand

BMGF

Steiermärkische
Gebietskrankenkasse

Für das Competence Center fielen weitere 1,85 Mill EUR an. Der Gesamtaufwand setzte sich somit aus den ursprünglich genehmigten 7,85 Mill EUR, den Mehraufwendungen von 4,22 Mill EUR, 1,85 Mill EUR für das Competence Center sowie einem nicht zuordenbaren Betrag von rd 0,79 Mill EUR zusammen.

23.2 Der RH merkte dazu an:

- (1) Der Mehraufwand von 4,22 Mill EUR war als Teil des Gesamtaufwands für das Projekt anzuerkennen.
- (2) Die Aufwendungen zur Behebung organisatorischer und technischer Probleme waren auf eine fehlerhafte Projektdurchführung zurückzuführen und somit selbst verursacht.
- (3) Die laufende Quantifizierung der Zusatzanforderungen unterblieb.
- (4) Der nicht zuordenbare Betrag von 0,79 Mill EUR stellte nachweislich einen verlorenen Aufwand dar.

23.3 Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse relativierte den verlorenen Aufwand von 0,79 Mill EUR gegenüber den Projektkosten von 14,71 Mill EUR.

Weiterführung der
alten Programme

- 24.1 Mit dem 1995 von der Verbandskonferenz gefassten Beschluss zur Entwicklung des Standardprodukts Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen sollten die Aufwendungen zur Umstellung der in Betrieb stehenden Programme für das Jahr 2000 in den neun Gebietskrankenkassen vermieden werden. Die nicht termingerechte Fertigstellung des neuen Produkts führte dazu, dass die Krankenkassen ihre alten Programme dem Jahr 2000, dem Euro und den geänderten gesetzlichen Bestimmungen anpassen mussten.

Die neun Gebietskrankenkassen wendeten für die Aufrechterhaltung der alten Programme zwischen 1999 (ursprünglich geplanter Einsatzzeitpunkt) und Juni 2002 rd 7,06 Mill EUR auf (ohne Betriebsaufwand). Davon entfielen auf die Umstellung für das Jahr 2000 und die Einführung des Euro 2,41 Mill EUR.

- 24.2 Nach Ansicht des RH wäre bei termingerechter Einführung des neuen Programms ein wesentlicher Teil des zusätzlichen Aufwands von 7,06 Mill EUR vermeidbar gewesen, weil damit lediglich ein Programm den neuen Gegebenheiten hätte angepasst werden müssen.

- 24.3 Laut Mitteilung der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse hätte das neue Programm aus heutiger Sicht nicht vor der Jahrtausendwende fertig gestellt werden können.

Der Hauptverband führte aus, dass durch die Entwicklung eines neuen, einheitlichen Programms ab 1995 teure Eigenentwicklungen in den neun Gebietskrankenkassen vermieden worden wären.

- 24.4 Der RH erwiderte, dass die Vermeidung von Wartungs- und Umstellungsaufwand bei den neun Gebietskrankenkassen die Grundlage für den Beschluss zur Entwicklung eines einheitlichen Programms gebildet hätte. Bis zur Fertigstellung des neuen Programms – frühestens im Jahr 2005 – wird sich der Aufwand für die Aufrechterhaltung der neun alten Programme voraussichtlich auf 12 Mill EUR erhöhen.

Zusammenfassende Beurteilung

- Projektstand 2002 25.1 Die Zweckmäßigkeit einer Projektfortführung war anhand des Projektziels, der Verwertbarkeit der bisher erbrachten Leistungen, der Notwendigkeit dieses spezifischen Programms und der Realisierung einer Weiterentwicklung zu bewerten.

Der Projektstand Mitte 2002 stellte sich aus Sicht des RH wie folgt dar:

- 25.2
- (1) Das Projektziel eines einheitlichen Standardprodukts für alle neun Gebietskrankenkassen war weiterhin gültig.
 - (2) Die gewählten Betriebssysteme, die Datenbank, die Programmiersprache sowie die PC-Serverstruktur waren am Stand der Technik; der Programmgenerator wäre allerdings langfristig zu ersetzen. Anhand der Sichtung der im Einsatz befindlichen Programmteile ging der RH von einer Verwertbarkeit der bisherigen Leistungen aus.
 - (3) Ein einheitliches Programm für das Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen ist Grundlage nahezu aller nachfolgend in Auftrag gegebenen bzw noch zu gebenden IT-Standardproduktentwicklungen.
 - (4) Ein Teil der noch vorgesehenen Personentage betraf den Anwendungsentwurf. Die dafür erforderlichen Analytiker müssen nicht nur mit Software-Entwicklungswerkzeugen, sondern auch mit den Abläufen innerhalb einer Krankenkasse vertraut sein. Aus Gründen der erforderlichen Einarbeitungszeit erschien eine vollständige Fremdvergabe der Analyse daher nicht zweckmäßig. Eine die Vorgaben der Analytiker umsetzende Programmierung kann leichter durch externe Techniker unterstützt werden.

Der RH empfahl daher zusammenfassend, das Projekt Melde-, Versicherungs- und Beitragswesen vorläufig durch die Steiermärkische Gebietskrankenkasse mit externer Unterstützung fortzusetzen. Die Ergebnisse der von einer externen Projektleitung vorzunehmenden Projektinitialisierung sowie der neu zu berechnende Fertigstellungsaufwand wären der Geschäftsführung des Hauptverbands zur Beschlussfassung vorzulegen.



Zusammenfassende
Beurteilung

BMGF

Steiermärkische
Gebietskrankenkasse

Maßnahmen bei
Projektfortführung

26 Für den Fall der Weiterführung des Projekts wären nach Ansicht des RH folgende Maßnahmen zu setzen:

(1) Die Entwicklung wäre in die Hauptaufgabenbereiche Partner, Pflichtversicherung, Beitragswesen, Selbstversicherung und Meldewesen zu teilen. Jeder Bereich wäre dem bisher dafür zuständigen Analytiker – unter Beistellung der erforderlichen Zahl von Mitarbeitern – verantwortlich zu übertragen. Mit den ergänzenden, bisher noch nicht behandelten Fachbereichen zur Ablaufsteuerung und Qualitätssicherung des Programms könnten Externe beauftragt werden.

(2) Die Projektleitung und das Controlling wären künftig von unterschiedlichen externen Unternehmungen wahrzunehmen.

(3) Eine vollständige Erfüllung der Aufgaben durch die Tiroler und die Salzburger Gebietskrankenkasse ist für die Fertigstellung des Projekts erforderlich. Für die vorläufige Inbetriebnahme des Programms wäre das Thema Beitragseinbringung der Salzburger Gebietskrankenkasse vordringlich zu berücksichtigen und fertig zu stellen.

(4) Der Teilbereich Partner sollte nach seiner Fertigstellung vom Gesamtprojekt getrennt und durch das Competence Center betreut werden.

(5) Die weitere Inbetriebnahme sollte stufenweise nach den Hauptaufgabenbereichen erfolgen.

(6) Ein eigenes Gremium im Hauptverband sollte eine in den neun Gebietskrankenkassen künftig weitgehend einheitliche Programmfunktionalität sicherstellen.

Die Steiermärkische Gebietskrankenkasse, der Hauptverband und das damalige BMSG sagten eine weitgehende Umsetzung der Empfehlungen zu. Das damalige BMSG teilte ergänzend mit, dass eine IT-technische Standardisierung und Vereinheitlichung eine Mindeststandardisierung von Arbeitsabläufen voraussetze.

**Schluss-
bemerkungen**

27 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Bei Fehlen von ausreichenden Entscheidungsgrundlagen für IT-Projekte sollte zunächst nur eine Projektinitialisierung und Anforderungsanalyse in Auftrag gegeben werden. Erst die daraus hergeleiteten Aufwendungen sind als Grundlage für die Genehmigung des Gesamtprojekts geeignet.
- (2) Standardproduktentwicklungen sollten künftig nur auf Basis vereinheitlichter und optimierter Arbeitsprozesse vorgenommen werden.
- (3) Bei Auftragserteilung wären Fertigstellungszeitpunkt, Einsatztermin sowie Personal- und Sachaufwand festzulegen.
- (4) Bei der Teilung eines Projekts sollten künftig vertraglich Aufgaben, Leistungserbringung, Termine sowie ein Durchgriffsrecht des Gesamtprojektleiters auf alle am Projekt Beteiligten definiert werden.
- (5) Zur Vorgabe des Soll-Standes wären Projekt- und Arbeitspläne auszuarbeiten und diese regelmäßig mit dem Ist-Zustand der erbrachten Leistungen zu vergleichen.
- (6) Ein der Größe und der Komplexität des Projekts angemessenes Controlling wäre einzurichten.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Inneres

Entminungs- und Entschärfungsdienst

Kurzfassung

Trotz der bereits 1989 erfolgten Zusammenlegung des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes wurden Synergien im operativen und administrativen Bereich nicht ausreichend genutzt.

Die seit 1995 zwischen dem BMI und der Stadt Salzburg bestehenden unterschiedlichen Auffassungen über die Zuständigkeit für die Suche nach Fliegerbombenblindgängern aufgrund vorliegender Verdachtspunkte sind bis jetzt ungeklärt. Sollte der Bund auch für eine systematische Suche auf Großflächen zuständig sein, wäre allein für Sondierungsarbeiten bundesweit mit Kosten von mindestens 56 Mill EUR zu rechnen.

Geborgene Kriegsmaterialien und sonstige Sprengstoffe werden vom Entminungs- und vom Entschärfungsdienst ohne ausreichende gesetzliche Grundlagen transportiert.

Die IT-Ausstattung sowie -Vernetzung des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes hinsichtlich der vier bestehenden Außenstellen waren unzureichend.

Bedienstete des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes wiesen durchgehend ein hohes Maß an Einsatzbereitschaft und Engagement auf.

Kenndaten zum Entminungs- und Entschärfungsdienst

Organisatorische Stellung	Referate der Abteilung Technik und Forensik des Bundeskriminalamtes						
Gebärungsentwicklung	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	in 1 000 EUR						
Budget	857,18	857,18	808,16	327,03	310,89	310,00	746,53
Anteil Entminungsdienst	262,64	267,80	307,44	163,51	155,45	155,00	217,55
Anteil Entschärfungsdienst	594,54	589,38	500,72	163,51	155,44	155,00	528,98
Sonderbudget	-	-	-	75,60	34,16	338,00	481,50
Bedienstete*	Anzahl						
Entminungsdienst	16	16	16	16	16	16	16
Entschärfungsdienst	12	14	16	18	18	17	17

* jeweils zum 31. Dezember des Vorjahres

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im Juni 2002 die Gebärung des BMI hinsichtlich des Entschärfungs- und des Entminungsdienstes. Zu dem im November 2002 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMI im Jänner 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2003.

Organisatorische Stellung

- 2 Mit 1. September 1989 wurden der Entminungsdienst und das Dokumentationszentrum für Sprengstoffanschläge als Vorläuferorganisation des Entschärfungsdienstes im BMI zusammengeführt. Seit Anfang 2002 bilden der Entminungs- und der Entschärfungsdienst Referate der Abteilung Technik und Forensik des Bundeskriminalamtes, eingegliedert in die Generaldirektion für öffentliche Sicherheit. Neben der Zentrale in Wien bestehen jeweils zwei Außenstellen in den Ländern.

Aufgaben

- 3.1 Dem Entminungsdienst oblag die Bergung, Untersuchung, Entschärfung und Vernichtung aufgefundenener sprengkräftiger militärischer Kampfmittel.

Die Aufgabe des Entschärfungsdienstes war die Entschärfung unkonventioneller Spreng- und Brandvorrichtungen. Weiters waren seine Bediensteten zu Präventivzwecken im Rahmen von Staatsbesuchen, gefährdeten Veranstaltungen und besonderen Gefahrenlagen eingesetzt. Dem Entschärfungsdienst standen österreichweit 73 Bedienstete aus dem Exekutiv- und Verwaltungsbereich als sachkundige Organe unterstützend zur Verfügung. Ihre Aufgabe war die Erkennung und Handhabung sprengstoffverdächtiger Gegenstände.

Für unter Wasser auszuübende Tätigkeiten verfügten beide Dienste über eigene Tauchgruppen.

- 3.2 Der RH beurteilte die Tätigkeit des Entminungsdienstes als verantwortungsbewusst und positiv. Ebenso anerkannte er die hohe Motivation und Einsatzbereitschaft der Mitarbeiter des Entschärfungsdienstes.

Der RH beurteilte den Einsatz sachkundiger Organe als sparsam und zweckmäßig.

Nach Ansicht des RH wären Synergieeffekte zwischen den beiden Tauchgruppen erzielbar; er empfahl eine Beteiligung von Tauchern des Entschärfungsdienstes an den Bergarbeiten des Entminungsdienstes.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden Synergieeffekte durch gegenseitige Bereitstellung von Tauchausrüstung genutzt. Personalabhängige Synergieeffekte seien wegen der unterschiedlichen Dienstzeitsysteme und des äußerst knapp bemessenen Personalstandes nicht erzielbar.*
- 3.4 Der RH erwiderte, dass eine Beteiligung von Tauchern des Entschärfungsdienstes die Bergung noch größerer Mengen an Kriegsrelikten in den relativ kurzen Einsatzzeiten ermöglichen würde.

Rechtliche Problematik

Fliegerbomben- blindgänger

- 4.1 Die Stadt Salzburg verfügte über Pläne mit 93 Verdachtspunkten noch vorhandener Fliegerbombenblindgänger aus dem Zweiten Weltkrieg. Österreichweit werden rd 10 000 derartige Verdachtspunkte vermutet. Die Sondierung und Freilegung aller Verdachtspunkte durch den Entminungsdienst würde allein in der Stadt Salzburg Kosten in Höhe von rd 9 Mill EUR und österreichweit von rd 785 Mill EUR verursachen, davon rd 56 Mill EUR für Sondierungsarbeiten.

Die Stadt Salzburg vertrat seit 1995 hinsichtlich der Verdachtspunkte die Ansicht, dass der Entminungsdienst auch für deren Auffindung zuständig sei. Demgegenüber oblag dem Entminungsdienst laut Auffassung des BMI nur das Bergen, Entschärfen und der Abtransport derartiger Objekte.

- 4.2 Der RH beanstandete, dass trotz der Kenntnis dieses Problems noch keine konkreten Lösungsmaßnahmen getroffen wurden. Er regte an, zur Klärung des Zeitpunktes, ab dem die Zuständigkeit des Entminungsdienstes gegeben ist, eine exakte Definition des Begriffes "wahrnehmen" im § 42 Abs 4 des Waffengesetzes, BGBl I Nr 12/1997 idGF, vorzunehmen. Weiters sollten sich alle betroffenen Gebietskörperschaften an den Kosten für die Sondierung und Freilegung beteiligen.
- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMI bestünde seitens der Gebietskörperschaften keine Bereitschaft an einer Kostenbeteiligung. Es würden aber weiterhin alle möglichen Anstrengungen unternommen werden, um eine klare Abgrenzung zu erreichen.*
- 4.4 Der RH wies auf den eventuell zu erwartenden hohen finanziellen Aufwand hin, falls keine geeignete Lösung zur Abgrenzung der Zuständigkeit des Entminungsdienstes gefunden werden kann.

Rechtliche Problematik

Gefahrguttransporte

- 5.1 Der Entminungsdienst erhielt für den Transport von geborgenem Kriegsmaterial vom Fundort zu den Lagerstätten bzw Sprengplätzen befristete Ausnahmegewilligungen zum Europäischen Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße durch das Amt der Wiener Landesregierung.

Nur die Transporte von Sprengmitteln vom Einsatzort zum Lager – nicht aber jene vom Zwischen- zum Endlager bzw Sprengplatz – durch den Entschärfungsdienst beruhten auf einer allgemein gehaltenen Ausnahmebestimmung zu diesem Übereinkommen.

- 5.2 Nach Ansicht des RH stellen sowohl befristete Ausnahmegewilligungen als auch eine im Einzelfall sehr auslegungsbedürftige Ausnahmebestimmung keine ausreichenden rechtlichen Grundlagen für derart gefährliche Transporte dar. Der RH empfahl daher, für beide Dienste generelle Ausnahmebestimmungen im Gefahrguttransportgesetz zu erwirken.

- 5.3 *Das BMI sagte diesbezügliche Bemühungen zu.*

Wachebedienstetenhilfeleistungsgesetz

- 6.1 Das Wachebedienstetenhilfeleistungsgesetz, BGBl Nr 177/1992 idgF, sieht für eine bestimmte Gruppe von Wachebediensteten, die einen Dienst- oder Arbeitsunfall erlitten haben, Hilfeleistungen vor. Seit 1997 fallen auch die Bediensteten des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes. Hingegen sind so bezeichnete sachkundige Organe, die als Verwaltungsbeamte tätig und ebenfalls mit sprengstoffverdächtigen Gegenständen befasst sind, derzeit nicht anspruchsberechtigt.

- 6.2 Der RH regte an, auch Verwaltungsbeamten in ihrer Funktion als sachkundige Organe die gleichen Hilfeleistungsansprüche wie den Bediensteten des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes zukommen zu lassen.

- 6.3 *Das BMI sagte dies zu.*

Aus- und Fortbildung

Fortbildungsprogramme

- 7.1 Die Ausbildung der Mitarbeiter des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes beruhte auf speziellen Ausbildungskonzepten, die auf der bisherigen Berufsausbildung aufbauten. Die theoretische Ausbildung und Einschulung am technischen Gerät wurde durch die praktische Tätigkeit und die Teilnahme an internationalen Tagungen, Fachkonferenzen und Einsatzübungen ergänzt.

Die Weiterbildung der Mitarbeiter des Entschärfungsdienstes erfolgte im Rahmen eines berufsbegleitenden Fortbildungsprogramms. Für den Entminungsdienst bestand kein vergleichbares Programm.

- 7.2 Der RH empfahl die Erarbeitung und Umsetzung eines berufsbegleitenden Fortbildungsprogramms für den Entminungsdienst.



Aus- und Fortbildung

Entminungs- und
Entschärfungsdienst

7.3 *Laut Stellungnahme des BMI würden die Mitarbeiter des Entminungsdienstes mit den Erkenntnissen der jährlichen Tagung der deutschen Kampfmittelräumdienste vertraut gemacht und weiterhin auf Spezialgebieten fortgebildet werden.*

7.4 Der RH entgegnete, dass durch die Schaffung eines eigenen Schulungskonzepts in Ergänzung zur bisherigen berufsbegleitenden Fortbildung laufende Qualitätsverbesserungen im Ausbildungssektor zu erreichen wären. Dadurch wären eine kontinuierliche Anpassung an neueste Erkenntnisse und die fachliche Qualifizierung der Mitarbeiter gewährleistet.

Schulungsaktivitäten 8.1 Mitarbeiter des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes waren in die Grundausbildung und berufsbegleitende Fortbildung von Exekutivbediensteten eingebunden, um sie für die besonderen Gefahren durch sprengkräftiges Material zu sensibilisieren.

8.2 Der RH anerkannte diese Schulungen, regte aber angesichts des zeitnahen Einschreitens und des besonderen Gefahrenpotenzials an, Schulungsaktivitäten für Exekutivbedienstete unter Heranziehung der sachkundigen Organe zu verstärken.

8.3 *Das BMI sagte zu, die Anregungen des RH in den laufenden Reformprozessen zu berücksichtigen.*

IT-Ausstattung

9.1 Die IT-Ausstattung bzw. -Vernetzung der bestehenden vier Außenstellen mit dem Standort Wien war unzureichend. Ein Datenaustausch war nur mittels privat eingerichteter E-Mails möglich. Ein direkter Zugriff auf die im Standort Wien gespeicherten Daten fehlte jedoch.

9.2 Der RH empfahl die Schaffung einer einheitlichen IT-Ausstattung in allen Außenstellen. Weiters sollte ein jederzeitiger Zugriff auf die im Standort Wien gespeicherten Daten ermöglicht werden.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMI werde die erforderliche Netzwerkinfrastruktur nach Maßgabe der budgetären Mittel geschaffen werden.*

10.1 Der Entminungs- und der Entschärfungsdienst strebten seit 1998 den Ankauf einer Datenbank für Kriegsmaterialien und sonstige Sprengstoffe (National Bomb Data Center) an. Eine entsprechende IT-Ausstattung sollte dabei die Tätigkeit an Ort und Stelle durch schnellere Informationsbeschaffung erleichtern, die Gefahrenzeiten verkürzen sowie den internationalen Erfahrungsaustausch erleichtern. Im Jänner 2002 beschloss das BMI, dieses Projekt vorerst nicht weiter zu betreiben.

10.2 Der RH regte an, das Projekt ehestens umzusetzen.

10.3 *Das BMI teilte mit, dass das Projekt in den Jahresarbeitsplan für das Jahr 2003 aufgenommen worden sei.*

Zusammenarbeit mit dem BMLV

Sprengung von Kriegsmaterialien

- 11.1 Das BMLV ermöglichte dem Entminungsdienst die Sprengung von geborgenem Kriegsmaterial auf dem Truppenübungsplatz Allentsteig. Ein diesbezügliches Verwaltungsübereinkommen zwischen dem BMI und dem BMLV bestand nicht. Die Kontrolle der vollständig erfolgten Sprengung erfolgte durch Nachschauen an Ort und Stelle.
- 11.2 Der RH bewertete die ressortübergreifende Hilfeleistung als positiv, empfahl aber den Abschluss eines Verwaltungsübereinkommens und die Schaffung einer technischen Überwachungsmöglichkeit der vollständig erfolgten Sprengung.
- 11.3 *Laut Mitteilung des BMI sei das Verwaltungsübereinkommen bereits abgeschlossen worden. Weiters sei im Jahr 2003 der Ankauf einer Videoüberwachungsanlage mit einem splittergeschützten Gehäuse vorgesehen.*

Lagerung von Kriegsmaterialien

- 12.1 Dem Entminungsdienst wurde ein Teil des Truppenübungsplatzes Großmittel zur Lagerung von geborgenen Kriegsmaterialien in mit Erde überschütteten Überseecontainern überlassen.

Das BMI strebte zur sichereren Lagerung der Materialien ein Verwaltungsübereinkommen mit dem BMLV zur Überlassung nicht mehr benötigter Bunker an.
- 12.2 Der RH empfahl, die Bunker nach Abschluss des Verwaltungsübereinkommens ehestens mit den erforderlichen Schutzeinrichtungen zu versehen, um eine sicherere Lagerung als bisher zu ermöglichen.
- 12.3 *Laut Stellungnahme des BMI habe sich der Abschluss des Verwaltungsübereinkommens verzögert; weitere Verhandlungen seien in Aussicht gestellt worden.*
- 12.4 Der RH erachtete den baldigen Abschluss der Verhandlungen für zweckmäßig. Bei Scheitern der diesbezüglichen Bemühungen empfahl er, andere Maßnahmen zur sichereren Lagerung zu ergreifen.

Giftgasgranaten

- 13.1 Im Jahr 1976 wurden rd 30 000 Giftgasgranaten auf dem Gelände der Heeresmunitionsanstalt Großmittel gehoben und über behördlichen Auftrag einzeln in Metallhüllen verschlossen. Die Endlagerung der von Kieselgur umgebenen Granaten erfolgte in fünf unterirdischen Betonbehältern. Wenngleich regelmäßige Probeziehungen bisher keinen Anlass zur Besorgnis ergaben, kann eine Gefährdung des Grundwassers im Einzugsbereich der dritten Wiener Wasserleitung jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Die Kosten für eine fachgerechte Entsorgung der Giftgasgranaten würden nach Schätzungen der zuständigen Fachabteilung des BMI rd 218 Mill EUR betragen.

- 13.2 Der RH regte an, laufend den Stand der technischen Entwicklungen für die Entsorgung derartiger Granaten zu beobachten, um langfristig ihre vollständige Entsorgung durchführen zu können.
- 13.3 *Laut Mitteilung des BMI werde der Stand der technischen Entwicklungen laufend verfolgt.*

Strategieentwicklung

Fortbildungs- strategien

- 14.1 Die Bediensteten des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes wurden im Rahmen getrennter Schulungskonzepte ausgebildet; wechselweise Schulungen fanden nicht statt.
- 14.2 Der RH empfahl eine wechselseitige Ausbildung der Mitarbeiter beider Dienste. Eine solche würde zumindest unterstützende Tätigkeiten im jeweils anderen Bereich ermöglichen.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei eine Ausbildung von "Generalisten" nicht vorgesehen. Begleitende Arbeiten und wechselseitige Aushilfen würden schon derzeit realisiert.*
- 14.4 Der RH erachtete weiterhin wechselweise Schulungsaktivitäten zur Nutzung von Synergieeffekten für zweckmäßig. Die Ausbildung von "Generalisten" sei von ihm bewusst nicht empfohlen worden.

Interventions- szenarien

- 15.1 Infolge der weltweit gestiegenen Bedrohung durch terroristische Akte stellte der Entschärfungsdienst erste Überlegungen zur Schaffung eines institutionalisierten Krisenmanagements an. Auf eine Veränderung der Einsatzanforderungen durch die Verwendung von Sprengstoffen in Verbindung mit atomaren, bakteriellen und chemischen Kampfstoffen reagierte er mit entsprechenden Ausbildungsmaßnahmen und der Beschaffung von technischem Gerät.
- 15.2 Im Hinblick auf die veränderte Bedrohungslage empfahl der RH, nunmehr auch Interventionsszenarien in Zusammenarbeit mit anderen zivilen und militärischen Einsatzorganisationen unter Federführung des BMI zu erarbeiten.
- 15.3 *Laut Stellungnahme des BMI sei auf die geänderte Situation durch ständige Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen im In- und Ausland entsprechend reagiert worden. Bestrebungen zur Definition der Schnittstellen zu anderen Einsatzorganisationen zur Schaffung der Interventionsszenarien wären bereits erfolgt.*

**Sonstige
Feststellungen****16 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen**

- (1) im Personalbereich: den Personalstand, die Planstellenbewertung und die Abgeltung von Gefahren und Erschwernissen;
- (2) im organisatorischen Bereich: die innerbehördliche Kommunikation, die Raumressourcen und die Gliederung der Tätigkeitsberichte;
- (3) im technischen Bereich: Fahrzeuge und technische Ausstattung, Sprengstoffspürhunde sowie den neu zu errichtenden Delaborierungsstand
- (4) sowie in sonstigen Bereichen: die Hebung von US-Waffenlagern und die Anerkennung der Leistungen des Entschärfungsdienstes im Rahmen der Briefbombenserien.

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

- (1) Die Zuständigkeit des Entminungsdienstes wäre durch eine exakte Definition des Begriffes "wahrnehmen" im Waffengesetz vorzunehmen. Weiters sollten sich alle betroffenen Gebietskörperschaften an den Kosten für die Sondierung und Freilegung von Fliegerbombenblindgängern beteiligen.
- (2) Für Transporte durch den Entminungs- und den Entschärfungsdienst sollten generelle Ausnahmebestimmungen im Gefahrenguttransportgesetz erwirkt werden.
- (3) Den Verwaltungsbeamten in ihrer Funktion als sachkundige Organe sollten die gleichen Hilfeleistungsansprüche wie den Bediensteten des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes zukommen.
- (4) Das Datenbankprojekt "National Bomb Data Center" mit entsprechender IT-Ausstattung wäre ehestens umzusetzen.
- (5) Die sicherere Lagerung geborgener Kriegsmaterialien sollte durch die Überlassung vom BMLV nicht mehr benötigter Bunker, die mit den erforderlichen Schutzeinrichtungen zu versehen sind, ermöglicht werden.
- (6) Unter Federführung des BMI sollten Interventionsszenarien erarbeitet und ein Krisenmanagement institutionalisiert werden.
- (7) Die Schulungsaktivitäten zur Sensibilisierung aller Exekutivbediensteten für die besonderen Gefahren durch Sprengmittel sollten unter Heranziehung sachkundiger Organe verstärkt werden.
- (8) Synergieeffekte zwischen den beiden bestehenden Tauchgruppen sollten genutzt werden.



Schlussbemerkungen

Entminungs- und
Entschärfungsdienst

(9) Die Mitarbeiter des Entminungs- und des Entschärfungsdienstes sollten wechselseitig auch in dem jeweils anderen Bereich ausgebildet werden, um zumindest unterstützende Tätigkeiten zu ermöglichen.

(10) Ein berufsbegleitendes Fortbildungskonzept für den Entminungsdienst wäre zu erarbeiten und umzusetzen.



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung

Heeresbild- und Filmstelle

Kurzfassung

Die Heeresbild- und Filmstelle wurde zur Unterstützung der militärischen Öffentlichkeitsarbeit im BMLV als nachgeordnete Dienststelle errichtet. Ihre wesentliche Aufgabe war die Wahrnehmung des Foto-, Film- und Video- sowie Tonwesens aufgrund konkreter Aufträge.

In den Geschäftsbüchern der Heeresbild- und Filmstelle waren nicht alle bei ihr eingelangten Aufträge erfasst; sie hatte keine Übersicht über die tatsächliche Personal- und Geräteauslastung sowie über die Archivbestände im Videobereich. Eine entsprechende Projektplanung und -überwachung fehlte.

Aufgrund fehlender bzw unvollständiger Aufzeichnungen über den auftragsbezogenen personellen und materiellen Ressourceneinsatz waren der Heeresbild- und Filmstelle die ihr erwachsenen Kosten nicht bekannt.

Die Heeresbild- und Filmstelle überschritt ihre Kompetenz bei Beschaffungen unter Umgehung der zuständigen Fachabteilungen des BMLV.

Kenndaten der Heeresbild- und Filmstelle

Rechtsgrundlagen	Bundesministeriengesetz 1986, BGBl Nr 76/1986; Erlass vom 11. März 1992, VBl I Nr 55/1992, "Richtlinien und Anordnungen für die militärische Öffentlichkeitsarbeit; Dienstanweisung (DAÖA)", idF des Erlasses vom 2. Dezember 2002, GZ 90402/1-StratKom/2002 (nicht verlaubliche Überleitungsversion)					
Aufgabe	Wahrnehmung des Foto-, Film- und Video- sowie Tonwesens aufgrund konkreter Aufträge im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des BMLV					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	in Mill EUR					
Ausgaben	0,57	0,45	0,40	0,32	0,34	0,37
	Anzahl					
Mitarbeiter in Vollbeschäftigungs-äquivalenten	35	35	36	36	36	35

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im April und Mai 2002 die Gebarung des BMLV hinsichtlich der Heeresbild- und Filmstelle. Zu den im Oktober 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLV im Februar 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2003. In seiner Stellungnahme vom 7. Mai 2003 zur Gegenäußerung des RH teilte das BMLV mit, dass es einen Projektauftrag für eine Reorganisation der Heeresbild- und Filmstelle erlassen habe, der klare Aufträge und einen Zeitplan zur Bearbeitung vorgibt.

Aufbauorganisation und Aufgaben

- 2.1 Die Öffentlichkeitsarbeit im BMLV nahmen bis 30. November 2002 die Abteilung Presse- und Informationsdienst, die auch die Dienst- und Fachaufsicht über die Heeresbild- und Filmstelle ausübte, und das Büro für Wehrpolitik wahr. Seit 1. Dezember 2002 ist die aus der organisatorischen Zusammenlegung der beiden vorgenannten Organisationseinheiten hervorgegangene Abteilung "Strategische Kommunikation" dafür zuständig; sie wurde mit Wirkung vom 1. März 2003 in Abteilung für "Militärische Öffentlichkeitsarbeit" umbenannt.

Zu ihrer Unterstützung war die Heeresbild- und Filmstelle als nachgeordnete Dienststelle errichtet worden. Ihre wesentliche Aufgabe war die Wahrnehmung des Foto-, Film- und Video- sowie Tonwesens aufgrund konkreter Aufträge. Die Heeresbild- und Filmstelle gliederte sich in die Bereiche Verwaltung (mit Medienverleih und Kino), Video & Film (Redaktion, Produktion, Nachbearbeitung), Ton (Produktion) und Foto (Produktion) sowie Redaktion Internet.

Die Heeresbild- und Filmstelle wurde über Aufträge des damaligen Presse- und Informationsdienstes, Anforderungen von Dienststellen des BMLV und Heeresbereiches, Aufträge der im Rahmen von Verwaltungsübereinkommen berechtigten Fremdressorts, aber auch aus Eigenem tätig. Die schriftlich eingelangten Aufträge wurden bei der Heeresbild- und Filmstelle in Geschäftsbüchern getrennt nach ressorteigenen Aufträgen und Aufträgen aus Verwaltungsübereinkommen festgehalten.

- 2.2 In den Geschäftsbüchern waren nicht alle bei der Heeresbild- und Filmstelle eingelangten Aufträge erfasst. Darüber hinaus bestand in keinem Bereich eine auf den jeweiligen Auftrag bezogene durchgehende Planung der für die gesamte Leistungserstellung bis zur Auslieferung der Produkte notwendigen Personal- und Zeitressourcen sowie der dazu notwendigen Mittel.

Weiters wurde 1999 – entgegen einer Weisung des damaligen Bundesministers für Landesverteidigung, Dr Werner Fasslabend – von der für Ausbildungsangelegenheiten zuständigen Sektion des BMLV eine Parallelorganisation zur Heeresbild- und Filmstelle aufgebaut, die dringend erforderliche Ausbildungsvideos herstellen sollte. Von den vier in Graz, Zeltweg, Lienz und Götzendorf errichteten und mit rd 182 000 EUR ausgestatteten Medien-Ausbildungszentren lagen jedoch bis Mitte 2002 keine derartigen Produktionen vor.

Der RH empfahl, sämtliche an die Heeresbild- und Filmstelle gelangten Aufträge lückenlos zu erfassen, die einzelnen Produktionsebenen auftragsbezogen zu koordinieren, die jeweiligen Produktionsstände bei den Produktionseinheiten zu dokumentieren und ein Projektmanagement einzuführen. Weiters regte er an, die Zweckmäßigkeit der Medien-Ausbildungszentren zu hinterfragen und sie gegebenenfalls aufzulösen.

- 2.3 *Laut Stellungnahme des BMLV beabsichtige es, für die Heeresbild- und Filmstelle eine IT-gestützte Auftragsverwaltung mit Festlegung eindeutiger Leistungs- und Sollkriterien zu implementieren; die Empfehlungen des RH betreffend die Medien-Ausbildungszentren würden in die derzeit laufende Beurteilung der Heeresbild- und Filmstelle mit einbezogen.*

- 3.1 Im Jahr 1998 fertigte die Heeresbild- und Filmstelle ein 54minütiges Dokumentationsvideo über die Ybbstalbahnstrecke von Kienberg nach Gaming an. Davon wurden zwischen 1999 und 2001 auf Weisung des Leiters der Heeresbild- und Filmstelle insgesamt 692 Kopien erstellt. 670 Kopien davon stellte die Heeresbild- und Filmstelle einem privaten Verein, der die Bahnlinie über eine Betriebsgesellschaft betrieb, kostenlos zur Verfügung. Der Verein bot die Videoproduktion in der Öffentlichkeit gegen Entgelt an. Die Videoproduktion beinhaltete keinen Hinweis auf die Urheberschaft der Heeresbild- und Filmstelle.

- 3.2 Nach Ansicht des RH stand die Herstellung eines Filmwerkes privaten Charakters in keiner Beziehung zu den Aufgaben der militärischen Öffentlichkeitsarbeit; er kritisierte die oftmalige Vervielfältigung des Filmes unter Einsatz von Personal und Gerät der Heeresbild- und Filmstelle sowie die kostenlose Übergabe der hergestellten Kopien an einen privaten Verein zu dessen freier Verfügung.

Aufbauorganisation und Aufgaben

- 3.3 *Laut Mitteilung des BMLV seien die vom RH getroffenen Feststellungen Gegenstand einer eingehenden und umfassenden ressortinternen Untersuchung; ein abschließendes Ergebnis liege aber noch nicht vor.*
- 4.1 Die von der Heeresbild- und Filmstelle hergestellten Film- und Fotoprodukte wurden zwar archiviert, ein Archivierungssystem bestand mangels entsprechender Beschlagwortung jedoch nicht. Die Auffindbarkeit bestimmter Szenen wurde daher maßgeblich vom persönlichen Erinnerungsvermögen der an der Produktion beteiligten Personen bestimmt. Allenfalls erfolgte Zugriffe auf das Filmarchiv wurden nicht erfasst.
- 4.2 Der RH empfahl, ein Archivierungssystem einzurichten, das die rasche Auffindbarkeit von archiviertem Material erlaubt und die Zugriffe dokumentiert.
- 4.3 *Das BMLV gab hiezu keine Stellungnahme ab.*

Ressourceneinsatz

- 5.1 Die Heeresbild- und Filmstelle erfüllte zwischen 1997 und 2001 insgesamt 5 254 Aufträge. Davon waren dem Bereich Foto 3 562 (67,8 %), dem Bereich Video 1 029 (19,6 %) und dem Bereich Ton 663 (12,6 %) Aufträge zuzuordnen.
- 5.2 Wegen fehlender bzw unvollständiger Aufzeichnungen über den personellen und materiellen Einsatz je Auftrag hatten weder die Heeresbild- und Filmstelle noch der damalige Presse- und Informationsdienst Übersicht über die tatsächliche Personal- und Geräteauslastung. Daher waren den genannten Organisationseinheiten die der Heeresbild- und Filmstelle erwachsenen Kosten nicht bekannt; auch ein Controlling der Produkterstellung fehlte.

Der RH empfahl, den Ressourceneinsatz je Projekt zu dokumentieren, eine Projektplanung sowie eine wirksame Projektüberwachung einzurichten und ein aussagekräftiges Kennzahlensystem zu entwickeln. Die Heeresbild- und Filmstelle könnte nach Ansicht des RH weiters als Pilotprojekt für die Einführung einer allgemeinen Kostenrechnung beim BMLV dienen.

- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMLV würden die Empfehlungen des RH aufgegriffen werden.*

Verwaltungs- übereinkommen

- 6.1 Die Heeresbild- und Filmstelle erbrachte aufgrund von neun Verwaltungsübereinkommen auch Leistungen für andere Bundesministerien.
- 6.2 Der Abschluss der inhaltlich uneinheitlich ausgestalteten Verwaltungsübereinkommen erfolgte ohne Kenntnis der tatsächlichen Auslastung der Heeresbild- und Filmstelle. Auch bestanden unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Abgeltung der von der Heeresbild- und Filmstelle den Fremdressorts erbrachten Leistungen.

Die Verwaltungsübereinkommen sahen weder einen Kostenersatz für Leistungen, die während der Normaldienstzeit erbracht wurden, noch für andere in ihrem Rahmen beim BMLV angefallene Aufwendungen vor. Ferner war die Heeresbild- und Filmstelle nach den Feststellungen des RH in den Bereichen Ton und Foto – gemessen an der Anzahl der ausgeführten Aufträge – seit dem Jahr 2000 bereits überwiegend für andere Ressorts tätig.

Der RH empfahl, die im Rahmen der Verwaltungsübereinkommen eingesetzten Personalressourcen der Heeresbild- und Filmstelle zu erfassen und die Bestimmungen über Vergütungen zwischen Organen des Bundes zu beachten; weiters wären künftig bei Abschluss von Verwaltungsübereinkommen inhaltlich einheitliche Regelungen zu treffen. Nach Feststellung der tatsächlichen Auslastung der Heeresbild- und Filmstelle sollte in Verbindung mit einer ökonomischen Betrachtung über ein Weiterbestehen bzw eine Auflösung einzelner oder aller Verwaltungsübereinkommen entschieden werden.

- 6.3 *Das BMLV sagte zu, die abgeschlossenen Verwaltungsübereinkommen nach Vorliegen von Kennzahlen kritisch zu prüfen.*

Medienverleih

- 7.1 Im Rahmen des Medienverleihs für rd 200 eigenproduzierte Dokumentations-, Truppen- und Ausbildungsvideos betrieb die Heeresbild- und Filmstelle auch eine Mediathek mit rd 3 050 Spielfilmen. In den Jahren 1997 bis 2001 kaufte sie 2 386 Spielfilme um rd 38 560 EUR an. Im Durchschnitt wurden wöchentlich zwischen 70 und 100 Spielfilme unentgeltlich an Grundwehrdiener des Raumes Wien und an Bedienstete des Amtsgebäudes Stiftgasse verliehen.
- 7.2 Der RH erachtete die nur einem beschränkten Personenkreis zukommende unentgeltliche Entlehnung von Spielfilmen für unwirtschaftlich; er empfahl daher, die Auflösung der Mediathek zu erwägen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMLV seien Überlegungen mit der Zielsetzung angestellt worden, den Benutzerkreis der Mediathek auf alle Angehörigen des österreichischen Bundesheeres auszudehnen.*
- 7.4 Der RH entgegnete, dass vorerst die grundsätzliche Frage zu klären wäre, inwieweit der Verleih von Spielfilmen zum Aufgabenbereich der Heeresbild- und Filmstelle gehört. Eine Weiterführung der Mediathek müsse durch Einhebung von Leihgebühren kostendeckend erfolgen.

Das BMLV teilte daraufhin mit, den Verleih von Spielfilmen künftig der Österreichischen Militärbibliothek zu übertragen und das Kostendeckungsprinzip in seine weiteren Überlegungen miteinzubeziehen.

Personalwesen

- 8.1 Bei durchschnittlich 35 vollbeschäftigten Bediensteten verließen zwischen 1997 und 2001 insgesamt 21 Bedienstete die Heeresbild- und Filmstelle.
- 8.2 Der RH wies auf die hohe Personalfuktuation hin; er empfahl, die Ursachen hierfür im Einzelfall zu ergründen und verstärkt Maßnahmen der Dienstaufsicht, wie Mitarbeitergespräche sowie Teambesprechungen, durchzuführen.
- 8.3 *Laut Mitteilung des BMLV beabsichtige es, die innerbetriebliche Kommunikation zu verbessern und auf die Durchführung von Mitarbeitergesprächen besonders zu achten.*

- 9.1 Zahlreiche Dienststellen im Bereich des BMLV beauftragten die Heeresbild- und Filmstelle auch ohne Kenntnis der dienst- und fachvorgesetzten Stelle.
- 9.2 Mangels exakter Regelung bestand dadurch die Möglichkeit, die Dienst- und Fachaufsicht zu unterlaufen. Weiters wurde der Heeresbild- und Filmstelle die Übersicht über die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen erschwert.

Der RH empfahl, die Beauftragungsmöglichkeiten der Heeresbild- und Filmstelle exakt zu regeln sowie die Dienst- und Fachaufsicht verstärkt wahrzunehmen.

- 9.3 *Laut Stellungnahme des BMLV sei geplant, die Einbeziehung der Heeresbild- und Filmstelle in die Öffentlichkeitsarbeit des österreichischen Bundesheeres durch einen eigenen Dienstbehelf zu regeln.*

Verwendung von Budgetmitteln

- 10.1 Die Heeresbild- und Filmstelle verwaltete die Budgetmittel zur Bestreitung ihres Betriebsaufwands selbst. Budgetmittel zur Beschaffung von Film-, Foto-, Video- und Laborgeräten für die Heeresbild- und Filmstelle verwaltete hingegen der damalige Presse- und Informationsdienst.
- 10.2 Die Budgetmittel für Betriebsaufwendungen wurden jährlich um bis zu 57 % überschritten, weil zu Lasten dieser unzulässigerweise auch Geräte beschafft wurden. Hingegen wurden die Budgetmittel für Gerätebeschaffungen um bis zu rd 85 % unterschritten. Die Heeresbild- und Filmstelle beschaffte die Geräte ohne Zustimmung des damaligen Presse- und Informationsdienstes und ohne aktenmäßig nachvollziehbare Bedarfsermittlung unter Umgehung der für Beschaffungen zuständigen Fachabteilungen des BMLV eigenständig.

Der RH regte an, bei der Verwendung der Budgetmittel auf eine klare Trennung zwischen Betriebsaufwendungen und Gerätebeschaffungen zu achten.

- 10.3 *Das BMLV sagte dies zu.*



Verwendung von Budgetmitteln

BMLV

Heeresbild- und Filmstelle

- 11.1 In den Jahren 2000 und 2001 veranlasste der Leiter der Heeresbild- und Filmstelle Gerätebeschaffungen, bei welchen der Kaufpreis in Form mehrmonatlicher Teilzahlungen beglichen wurde.
- 11.2 Bei diesen Beschaffungen lagen weder eine schriftliche Bedarfsbegründung noch eine schriftliche Zustimmung des damaligen Presse- und Informationsdienstes vor. Ebenso fehlten schriftliche Verträge. In keinem Fall war die hierfür zuständige Fachabteilung in den Beschaffungsvorgang eingebunden. Die jeweiligen Teilzahlungen wurden von der Heeresbild- und Filmstelle als Betriebsaufwendungen verrechnet.

Der RH erachtete die vom Leiter der Heeresbild- und Filmstelle veranlassten Teilzahlungskäufe für bedenklich, weil Ausschreibungen fehlten und dadurch der für Anschaffungen gebotene Wettbewerb umgangen wurde. Er empfahl daher, für die Einhaltung der Beschaffungsbestimmungen des BMLV durch die Heeresbild- und Filmstelle zu sorgen.

11.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Zukünftige Organisationsform

- 12.1 Das BMLV ging davon aus, dass die zur Unterstützung der militärischen Öffentlichkeitsarbeit im BMLV erbrachten Dienst- und Produktionsleistungen der Heeresbild- und Filmstelle sowohl aus Gründen der hohen Spezialisierung der Mitarbeiter der Heeresbild- und Filmstelle im Hinblick auf militärische Belange als auch aus Kostengründen nicht durch vergleichbare private Leistungen ersetzt werden können.
- 12.2 Nach Ansicht des RH waren nur für den Bereich Produktion militärischer Ausbildungsvideos militärfachspezifische Kenntnisse des Personals der Heeresbild- und Filmstelle erforderlich. Überdies wurden regelmäßig private Leistungen zugekauft und Geräte angemietet. Fehlende Aufzeichnungen über die Auslastung des Personals und des Geräts ermöglichten dem RH keine abschließende Beurteilung über die Organisation der Heeresbild- und Filmstelle sowie ihre Dienst- und Produktionsleistung. Daher war auch ein Vergleich mit privatwirtschaftlichen Leistungen im Produktionsbereich Video nicht möglich.

Der RH empfahl, die Aufgabenerfüllung der einzelnen Dienstleistungs- und Produktionsbereiche vor einer Reorganisation der Heeresbild- und Filmstelle im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des BMLV auf ihre Effektivität und Effizienz zu prüfen.

12.3 *Das BMLV sagte dies zu.*

Sonstige Fest- stellungen

- 13 Sonstige Feststellungen des RH betrafen den unwirtschaftlichen Kinobetrieb sowie die unzweckmäßige Unterbringung der Heeresbild- und Filmstelle.

**Schluss-
bemerkungen**

14 Zusammenfassend empfahl der RH,

- (1) sämtliche an die Heeresbild- und Filmstelle gelangten Aufträge lückenlos zu erfassen, Produktionsstände zu dokumentieren und ein Projektmanagement einzuführen;
- (2) die Dienst- und Fachaufsicht verstärkt wahrzunehmen;
- (3) eine allgemeine Kostenrechnung in der Heeresbild- und Filmstelle als Pilotprojekt des BMLV einzuführen;
- (4) die Beschaffungsbestimmungen des BMLV einzuhalten und
- (5) ein Archivierungssystem einzurichten.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Auswirkungen des Gaswirtschaftsgesetzes auf die Austria Ferngas GmbH

Kurzfassung

Mit der Gasmarktliberalisierung ist die gewünschte Wettbewerbssituation zwischen den einzelnen Landesferngasgesellschaften, vor allem aber auch mit ausländischen Lieferanten, entstanden.

Aufgrund der marktbeherrschenden Stellung der wenigen europäischen Gasproduzenten sowie der langfristigen Vertragsverhältnisse kam es in Europa bisher zu keinem wettbewerbsorientierten liberalisierten Gasbeschaffungsmarkt und damit auch nicht zu tendenziell sinkenden Gasbezugspreisen.

Vor dem Hintergrund eines unflexiblen Gasbeschaffungsmarktes und der Einführung regulierter Netztarife mussten sich die österreichischen Gasversorgungsunternehmen neu positionieren. Dies führte zur Gründung der ECONGAS Vertrieb GmbH (nunmehr ECONGAS GmbH), an der die EVN AG, Wiengas GmbH, Oberösterreichische Ferngas AG, Burgenländische Erdgasversorgung AG, Linz AG für Energie, Telekommunikation, Verkehr und Kommunale Dienste und OMV Erdgas GmbH beteiligt sind.

Diese neue Struktur – die nunmehrige ECONGAS GmbH gegenüber den verbleibenden Landesferngasgesellschaften Steirische Ferngas AG (nunmehr Steirische Gas-Wärme GmbH), Kärntner Elektrizitäts AG und Salzburg AG – führt zu einer divergierenden Interessenlage, die den Fortbestand der Austria Ferngas GmbH (Austria Ferngas) in der jetzigen Form gefährdet.

Kurzfassung

Die Ausgestaltung der bilateralen Verträge zwischen dem OMV-Konzern und den außerhalb der ECONGAS GmbH stehenden Landesferngasgesellschaften wird für die weitere Zukunft der Austria Ferngas entscheidend sein. Vor allem steht die Frage im Vordergrund, inwieweit die bisher von der Austria Ferngas zentral wahrgenommene Interessenvertretung gegenüber den Gaslieferanten sowie die Mengenausgleichsfunktion im Rahmen bilateraler Vereinbarungen abgesichert werden können. Jedenfalls sollten die bisherigen Rechte der Austria Ferngas-Gesellschafter weitestgehend gewahrt bleiben.

Mit einem Verlust der Austria Ferngas-Funktionen wäre der Entfall des Notversorgungsplanes verbunden.

Kenndaten der Austria Ferngas GmbH

Eigentümer	Republik Österreich	23,75 %			
	EVN AG	23,75 %			
	Wiengas GmbH	23,75 %			
	Steirische Ferngas AG*	23,75 %			
	Burgenländische Erdgasversorgungs AG	1 %			
	Kärntner Elektrizitäts AG	1 %			
	Oberösterreichische Ferngas AG	1 %			
	Salzburg AG	1 %			
	Vorarlberger Erdgas GmbH	1 %			
Gebarungsentwicklung		1999	2000	2001	2002
in 1 000 EUR					
Umsatzerlöse	31 637	32 886	34 788	31 321	
Betriebsergebnis	- 298	- 39	- 183	- 66	
Finanzergebnis	271	263	278	145	
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 28	224	95	79	
Jahresüberschuss/-fehlbetrag	- 142	223	91	64	
Cash-flow aus laufender Geschäftstätigkeit	- 851	550	522	- 1 018	
Investitionen in das Sachanlagevermögen	24	10	7	3	
Investitionen in das Anlagevermögen	537	387	1 521	222	
Anzahl					
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt	12	11	11	9	

* nunmehr Steirische Gas-Wärme GmbH



Austria Ferngas GmbH

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im April 2002 die Gebarung der Austria Ferngas GmbH (Austria Ferngas) hinsichtlich der Vorbereitungen für die vollständige Öffnung des Erdgasmarktes und der Auswirkungen des im Juli 2000 beschlossenen Gaswirtschaftsgesetzes. Zu den im Oktober 2002 zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen der Wiener Stadtssenat, die Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Kärnten, Salzburg und Vorarlberg sowie die Austria Ferngas in der Zeit von Oktober 2002 bis Februar 2003 Stellung. Der RH verzichtete auf Gegenäußerungen.

Gasmarkliberalisierung

Grundsätzliche Feststellungen

- 2 Die im August 1998 in Kraft getretene Erdgasbinnenmarktrichtlinie der Europäischen Kommission bezweckte – als weiteren Schritt zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes – die Verwirklichung eines wettbewerbsorientierten europäischen Erdgasmarktes. Die Richtlinie sieht drei Liberalisierungsstufen vor, wobei sich der Mindestmarktöffnungsgrad von 20 % (ab August 2000) auf 28 % (ab August 2005) bzw 33 % (ab August 2010) erhöhen soll.

Mit dem als Artikel 1 des Energieliberalisierungsgesetzes veröffentlichten Gaswirtschaftsgesetz erfolgte die Umsetzung der Erdgasbinnenmarktrichtlinie in österreichisches Recht. Ab August 2000 trat eine teilweise Marktöffnung für Großverbraucher und ab Oktober 2002 eine vollständige Liberalisierung in Kraft. Im Juli 2002 erfolgte die Beschlussfassung über eine Änderung des Gaswirtschaftsgesetzes (Gaswirtschaftsgesetz-Novelle 2002).

Ziele und Rahmen- bedingungen

- 3.1 Wesentliche Ziele des Gaswirtschaftsgesetzes waren:

(1) die umweltfreundliche, kostengünstige, ausreichende sowie sichere Erdgasversorgung der österreichischen Bevölkerung und Wirtschaft in hoher Qualität;

(2) die Schaffung einer neuen Marktorganisation;

(3) die Schaffung eines Ausgleichs für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die den Netzbetreibern im Hinblick auf Versorgungssicherheit, Erdgaspreis und -qualität sowie auf den Umwelt- und Klimaschutz auferlegt worden sind.

- 3.2 Der RH stellte fest, dass ein wesentliches Ziel des Gaswirtschaftsgesetzes, nämlich Betreibern von gasbefeuerten Stromerzeugungsanlagen sowie Endverbrauchern, deren Erdgasverbrauch 25 Mill m³ im vergangenen Abrechnungsjahr überschritten hat, einen freien Netzzugang zu verschaffen, nicht im vorgesehenen Ausmaß erreicht wurde.

Liberalisierungseffekte zeigten sich in Preisreduktionen, weil die in Aussicht gestellte vollständige Marktöffnung Erdgaslieferanten veranlasste, ihren Sonderabnehmern (Großverbraucherkunden) günstigere Erdgasbezugspreise einzuräumen. Generell führte die Marktöffnung bei Neuabschlüssen zu einer Verkürzung der Vertragsdauer auf ein bis zwei Jahre.

Gasmarktliberalisierung

Gaswirtschafts- gesetz-Novelle 2002

- 4.1 Grundlage der Novelle bildete das im Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (ElWOG) eingeführte Marktmodell, das den spezifischen Gegebenheiten des Erdgasmarktes angepasst wurde. Wesentliche Änderungen waren:
- (1) die Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden;
 - (2) ein regulierter Netzzugang an Stelle des verhandelten Netzzuganges;
 - (3) die Einrichtung von Regelzonen, Bilanzgruppen und Bilanzgruppenkoordinatoren;
 - (4) die Errichtung von One-Stop-Shops (Einbringung sämtlicher Netzzugangsanträge beim lokalen Netzbetreiber);
 - (5) eine klare Verantwortlichkeit für die Durchsetzung des Netzzuganges;
 - (6) ein verschärftes Unbundling (Netzbetreiber müssen hinsichtlich Rechtsform, Organisation und Entscheidungsgewalt unabhängig von den Tätigkeitsbereichen Lieferung und Verkauf von Erdgas sein);
 - (7) ein verhandelter Speicherzugang;
 - (8) der Verfall nicht in Anspruch genommener Transportkapazitäten;
 - (9) ein Verfügungsrecht des Kunden für benutzte Leitungskapazitäten bei einem Lieferantenwechsel und
 - (10) die Verbesserung des Rechtsschutzes und der Rechtsdurchsetzungsmöglichkeit.
- 4.2 Der RH erachtete es als zweckmäßig, wie im Elektrizitätsbereich einen regulierten Netzzugang unter Bestellung unabhängiger Regulierungsbehörden einzurichten. Seiner Ansicht nach wurde mit dem Gaswirtschaftsgesetz eine Marktordnung gemäß der Erdgasbinnenmarktrichtlinie geschaffen.

Österreichische Erdgaswirtschaft**Erdgasaufbringung
und -versorgung**

- 5.1 Die Erdgasaufbringung in Österreich lag im Jahr 2001 bei 7,8 Mrd m³, wovon 78 % auf Importe entfielen (insbesondere aus Russland, Norwegen und Deutschland). Die inländische Erdgasförderung erfolgte durch den OMV-Konzern und die Rohöl-Aufsuchungs AG. Erdgas ist in Österreich nach Erdöl der zweitwichtigste Primärenergieträger, der mit rd 23 % seinen Beitrag zur Deckung des Gesamtenergieverbrauchs leistet.

Die Erdgasversorgung in Österreich erfolgte über ein weit verzweigtes Leitungsnetz von den beiden Transitleitungen West-Austria-Gasleitung und Trans-Austria-Gasleitung sowie die Verteilernetze der Landesferngasgesellschaften bzw kommunalen Netzbetreiber zu den Abnehmern. Das Transport- und Verteilernetz der Gasversorgungsunternehmen wies eine Gesamtlänge von rd 28 000 km auf. Bedingt durch die kontinuierlichen Erdgaslieferungen und den während des Jahres stark schwankenden Erdgasbedarf kam es vor allem im Sommer zu Erdgasüberschüssen, die in leer geförderten Lagerstätten gespeichert wurden.

- 5.2 Der österreichischen Erdgasförderung kam – trotz ihres verhältnismäßig geringen Anteils an der Gesamtaufbringung – aus versorgungspolitischer Sicht ein hoher Stellenwert zu; die österreichische Energiepolitik war auf eine Förderung der Optimierung der Lagerstättenausbeute gerichtet.

Marktstruktur

- 6 Die in der Gaswirtschaftsgesetz-Novelle 2002 getroffene Einteilung des österreichischen Leitungsnetzes in die Regelzonen Ost, Tirol und Vorarlberg folgte den bisherigen Versorgungsverhältnissen. Während die Versorgung der sieben Bundesländer umfassenden Regelzone Ost über ein weit verzweigtes Leitungsnetz erfolgt, sind Tirol und Vorarlberg an das deutsche Versorgungsnetz angeschlossen.

Die Situation in den anderen Bundesländern war durch die starke Marktposition des OMV-Konzerns geprägt, der auch über die für die Gaslieferungen erforderlichen Transportkapazitäten in den Fernleitungen sowie über den Großteil der in Österreich vorhandenen Speicherkapazitäten verfügte. Als Gegenpol zur dominierenden Marktposition des OMV-Konzerns bildeten die Landesferngasgesellschaften eine Einkaufsgemeinschaft für den Gaseinkauf sowie einen Speicherpool, den sie gemeinsam nutzten.

Die Koordination zwischen den Landesferngasgesellschaften und deren Interessenvertretern gegenüber dem OMV-Konzern und den Vorlieferanten übernahm die Austria Ferngas, die in dieser Funktion in alle Verträge eingebunden war. Die Liberalisierung des Erdgasmarktes und das damit verfolgte Ziel, einen Wettbewerb zwischen den Gaslieferanten zu schaffen, veränderten die Rahmenbedingungen in der Gaswirtschaft wesentlich.

Beispielsweise errichtete die EVN mit einigen Gesellschaftern der Austria Ferngas (Wiengas GmbH, Oberösterreichische Ferngas AG und Burgenländische Erd-

Österreichische Erdgaswirtschaft

gasversorgungs AG), der Linz AG für Energie, Telekommunikation, Verkehr und Kommunale Dienste sowie der OMV Erdgas GmbH die gemeinsame Großhandels-gesellschaft EONGAS Vertrieb GmbH (nunmehr EONGAS GmbH).

Weitere Feststellungen

- 7 Weitere Feststellungen des RH betrafen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Öffnung des Erdgasmarktes und die Auswirkungen der Verwendung von Erdgas auf die Umwelt.

Unternehmensgegenstand und -ziele

- 8.1 Unternehmensgegenstand der Austria Ferngas war der Gasimport und die Verteilung an die Landesferngasgesellschaften, die Errichtung und der Betrieb von Gasfernleitungen sowie die Durchführung aller mit dem Gasimport, der Gasverteilung und -speicherung zusammenhängenden Maßnahmen.

Die strategischen Ziele und Aufgaben der Austria Ferngas betrafen die Abstimmung der Interessen der beteiligten Landesferngasgesellschaften, die Optimierung der gemeinsamen Gasbeschaffung, die Aufteilung der Gaskontingente und der Speicherleistungen, die Minimierung des Risikos aus fixen Abnahmeverpflichtungen durch internen Ausgleich, die Organisation der Notversorgung und die Wahrnehmung der Interessen der Landesferngasgesellschaften bei nationalen und internationalen Gremien.

Weitere Aufgaben waren der Abschluss und die Abwicklung von Verträgen zur Inanspruchnahme von Transportkapazitäten im Rahmen der Transitgasleitungen, die Beteiligung an Forschungs- und Entwicklungsprojekten sowie die Suche nach zusätzlichen Gasbezugsquellen (zB Bezug aus den norwegischen "Trollgas"-Feldern).

- 8.2 Die Tätigkeit der Austria Ferngas war im Hinblick auf die Erfüllung der genannten Aufgaben und strategischen Ziele positiv zu bewerten. Hervorzuheben war ihre Funktion bei der Beschaffung von Erdgas aus Russland, die im Monopolbereich des OMV-Konzerns lag. Ihre Anwesenheit bei Preisverhandlungen und Quartalsgesprächen, die Möglichkeit Preisrevisionsanträge zu stellen, die Erstellung von Preisprotokollen und Abrechnungskontrollen bewirkten transparente Gasbeschaffungskosten.

Ähnliches galt für den Bezug von norwegischem Gas aus den "Trollgas"-Feldern. Hier konnte zB für einen befristeten Zeitraum durch Verhandlungen eine Bezugspreisreduktion von insgesamt 15,23 Mill EUR erreicht werden.

Kritisch war anzumerken, dass die Durchsetzung von Preisreduktionen vor allem bei den vom OMV-Konzern verrechneten Aufschlägen auf den Gasimportpreis teilweise an der Monopolstellung des Konzerns scheiterte. Insgesamt haben aber die Aktivitäten der Austria Ferngas zu einer Reduzierung der Gasbezugspreise für die einzelnen Landesferngasgesellschaften und damit zu einer Verbilligung der Erdgaspreise bei den Kunden geführt.



Austria Ferngas GmbH

Wirtschaftliche Lage

- Erlösentwicklung** 9 Die Umsatzerlöse stiegen im Jahr 2001 gegenüber dem Basisjahr 1999 um rd 10 % von 31,64 Mill EUR auf 34,79 Mill EUR. Sie betrafen überwiegend an die Landesferngasgesellschaften weiterverrechnete Entgelte für die Speicherpoolbewirtschaftung, das Gasbezugsmanagement und die Verpachtung einer Erdgasleitung.
- Aufwandsentwicklung** 10 Der Personalaufwand erhöhte sich von 0,87 Mill EUR (1999) auf 0,92 Mill EUR (2001). Das Personal-Umsatz-Verhältnis lag mit 2,64 % (2001) günstig.
- Neben den relativ gleich bleibenden jährlichen Aufwendungen für Abschreibungen, Mieten und sonstige betriebliche Ausgaben (rd 0,50 Mill EUR) fielen 1999 und 2001 zusätzliche Kosten für diverse Schiedsverfahren und Beratungsleistungen von 0,50 Mill EUR bzw 0,13 Mill EUR an.
- Erfolgsentwicklung** 11 Aufgrund eines Wertpapierstandes von über 4 Mill EUR erzielte die Austria Ferngas in den Jahren 2000 und 2001 positive Finanzergebnisse von 0,26 Mill EUR bzw 0,28 Mill EUR.
- Zusammenfassung der Finanzsituation** 12 Zusammenfassend war die finanzielle Situation der Austria Ferngas als stabil zu beurteilen. Erlösseitig verfügte die Austria Ferngas mit den Entgelten für die Speicherbewirtschaftung und dem Gasbeschaffungsmanagement sowie dem Pächtertrag aus einer Gasleitung über sichere Einnahmequellen. Ähnliches galt für die Zinserträge, die überwiegend aus festverzinslichen Wertpapieren stammten und damit nicht den Schwankungen des Aktienmarktes unterlagen. Aufwandsseitig trat durch die Reduktion des Personalstandes eine Entlastung ein.
- Bei einer Änderung der Struktur der Austria Ferngas wird auch die Frage der künftigen Finanzierung der Unternehmung zu lösen sein.

Erdgasbezug

- Allgemeines** 13 Die Austria Ferngas koordinierte die Interessen der Landesferngasgesellschaften bei der Erdgasbeschaffung, insbesondere im Rahmen der so genannten "Russen-Verträge" mit dem OMV-Konzern; sie fungierte beim Erdgasimport aus Norwegen (so genannte "Troll-Verträge") als Partner des OMV-Konzerns.

Erdgasbezug

Angebotssituation
und Ölpreisbindung

14.1 Der europäische Erdgasmarkt stellt ein Oligopol dar. Erdgaslieferungen erfolgen durch wenige Produzenten, deren Quellen sich überwiegend außerhalb der EU befinden. Die wesentlichsten Gasproduzenten sind Gazprom aus Russland, Statoil und andere Produzenten aus Norwegen, Sonatrach aus Algerien und Gasunie aus den Niederlanden. Diese Situation zwingt die einkaufenden Gasgesellschaften, auf die Vorgaben der wenigen Produzenten weitgehend einzugehen. Auch die österreichischen Gasgesellschaften sind zur Deckung ihres Erdgasbedarfes zu 78 % auf den Gasimport angewiesen.

Seit den 70er Jahren (erster Ölpreisschock) ist der Erdgasbezugspreis an die Preise von Ölprodukten gebunden. Diese Maßnahme, die einen spekulativen Wettbewerb zwischen Öl und Gas verhindern soll, ist auch ein fester Bestandteil der österreichischen Erdgasbezugsverträge.

14.2 Zur Angebotssituation merkte der RH an:

(1) Während die österreichischen Erdgasendverbraucher durch die vollständige Marktöffnung ihren Gaslieferanten ab 1. Oktober 2002 frei wählen können, sind der Gasimporteur OMV-Konzern und die Landesferngasgesellschaften an die von ihnen abgeschlossenen langfristigen Bezugsverträge gebunden. Änderungen sind nur im beiderseitigen Einverständnis der Vertragspartner möglich.

(2) Einem freien Erdgasmarkt, der ein Abgehen von der Ölpreisbindung ermöglichen würde, stehen jedoch derzeit unter anderem die Bemühungen des Hauptlieferanten Russland entgegen, durch strategische Kooperationen eine führende Rolle am Weltenergiemarkt zu erreichen.

(3) Die gegebene Angebotssituation verhinderte bisher auch das Entstehen von Spotmärkten (Börsen), an denen Gas frei gehandelt wird. Erste Ansätze zur Etablierung eines derartigen Handelsplatzes existieren vorerst nur in Zeebrugge in Belgien. Erst wenn es gelingt, die langfristigen Lieferverträge in größerem Umfang durch kurzfristig verfügbare Spotmengen zu ersetzen, könnten sich ein funktionierender Markt und tendenziell sinkende Erdgasbezugspreise bilden.

Erdgasbezugs-
verträge

15 Zu den Erdgasbezugsverträgen merkte der RH an:

(1) Die Landesferngasgesellschaften bezogen den überwiegenden Teil des von ihnen benötigten Erdgases unter Mitwirkung der Austria Ferngas vom OMV-Konzern. Im Jahr 2001 waren dies 5 854 Mill m³. Davon stammten 4 515 Mill m³ aus Russland; 844 Mill m³ wurden aus Norwegen importiert. Zudem lieferte der OMV-Konzern 495 Mill m³ Gas aus seiner Inlandsproduktion.

(2) Grundlage der Belieferung bildeten mehrere in den vergangenen Jahren abgeschlossene multilaterale Rahmenlieferverträge ("Russengas" 1 bis 4, norwegisches "Trollgas" und OMV-Inlandsgas). Die Austria Ferngas war in alle Verträge als bevollmächtigter Vertreter der Landesferngasgesellschaften eingebunden. Sie hatte die Aufgabe, deren Interessen zu koordinieren und war insbesondere zur Vertretung der Landesferngasgesellschaften gegenüber Vorlieferanten sowie zur Teilnahme an den Quartalsgesprächen und den Preisrevisionen berechtigt.

(3) Allen Lieferverträgen war gemeinsam, dass sie lange Laufzeiten aufwiesen, die verpflichtende Abnahme festgelegter Vertragsmengen vorsahen und die Preisermittlung mittels ölpreisgebundener Gleitklauseln erfolgte. Darüber hinaus verpflichteten sich die Landesferngasgesellschaften, ihren Erdgasbedarf – soweit er nicht durch Inlandsaufkommen befriedigt werden konnte und der OMV-Konzern in der Lage war, das erforderliche Erdgas zu marktkonformen Bedingungen zu liefern – über den OMV-Konzern zu decken.

(4) Über die von den Landesferngasgesellschaften abgeschlossenen Gasliefer- und Gasspeicherverträge wurden auch Transportdienstleistungen abgegolten.

Anpassung der Gasbezugsverträge

16.1 Die Frage der Vereinbarkeit der bestehenden Erdgaslieferverträge mit dem europäischen Kartellrecht und dem Gaswirtschaftsgesetz stellte sich wie folgt dar:

(1) Ein von der Austria Ferngas beauftragter Gutachter stellte fest, dass einige der Vertragsbestimmungen (Reexportverbot, Gebietsschutz, Gesamtbedarfsdeckungsverpflichtung) mit den Erfordernissen eines liberalisierten Marktes unvereinbar seien und folglich einer Anpassung bedürften. Darüber hinaus stufte er die Mindestbezugsverpflichtungen, die sich für die Wiengas GmbH, EVN AG, Steirische Ferngas AG (nunmehr Steirische Gas-Wärme GmbH), Oberösterreichische Ferngas AG und Kärntner Elektrizitäts AG aus den Vereinbarungen mit dem OMV-Konzern ergaben, als wettbewerbsbeschränkend ein.

(2) Hinsichtlich der in den Bezugsverträgen mit dem OMV-Konzern enthaltenen Transportkostenelemente war aus Wettbewerbsgründen eine Trennung von den Energiepreisen vorzunehmen.

(3) Zwischen der Austria Ferngas und dem OMV-Konzern geführte Verhandlungen zur Abänderung der Lieferverträge führten hinsichtlich der ersatzlosen Aufhebung des Reexportverbotes zu einer schnellen Einigung. Bei der angestrebten Auftrennung der bestehenden multilateralen Rahmenlieferverträge für "Russen"-, "Troll"- und Inlandsgas in Einzelverträge kam es noch zu keinem Ergebnis.

Erdgasbezug

16.2 Zu den Verhandlungen zur Abänderung der Lieferverträge merkte der RH an:

Die Auftrennung der multilateralen Rahmenlieferverträge sollte so rasch wie möglich erfolgen.

Da die Ausgestaltung der in der Folge erforderlich werdenden bilateralen Verträge zwischen dem OMV-Konzern und den außerhalb der ECONGAS GmbH stehenden Landesferngasgesellschaften für die weitere Zukunft der Austria Ferngas entscheidend ist, sollte eine rasche Einigung erfolgen. Vor allem steht die Frage im Vordergrund, inwieweit die bisher von der Austria Ferngas zentral wahrgenommene Interessenvertretung gegenüber den Gaslieferanten sowie die Mengenausgleichsfunktion im Rahmen bilateraler Vereinbarungen abgesichert werden könnten.

Erdgasspeicherung

Speicherpoolvereinbarung

17.1 Die Landesferngasgesellschaften benötigen zum Ausgleich zwischen der annähernd konstanten Erdgasanlieferung und ihrer im Jahresverlauf schwankenden Erdgasabnahme Speicher zur Zwischenlagerung des Erdgases. Zu diesem Zweck wurden mit dem OMV-Konzern und der Rohöl-Aufsuchungs AG mehrere Verträge über die Nutzung ausgeförderter Lagerstätten als Erdgasspeicher geschlossen.

Sowohl die Anmietung der Speicherkapazitäten als auch die Nutzung erfolgten gemeinsam im Wege der Austria Ferngas und fanden ihren vertraglichen Niederschlag in den Speicherpoolvereinbarungen 1995 und 1998. Die Vereinbarungen enthielten auch Bestimmungen über die Kostenaufteilung sowie über Entnahmen in Notsituationen (Notversorgungsplan).

Durch die unabhängige Speicherbewirtschaftung der Austria Ferngas konnte eine gleichmäßige Verteilung der Kosten auf alle Poolpartner erreicht werden, die sonst aufgrund der unterschiedlichen Konditionen der einzelnen Speicherverträge nicht sichergestellt gewesen wäre.

17.2 Nach Ansicht des RH wird die Aufrechterhaltung des Speicherpools trotz der Kostenvorteile zufolge der künftig unterschiedlichen Interessenslagen der Poolpartner schwierig werden. Als Aufgabe für die Austria Ferngas sah der RH daher die Mitwirkung an Verhandlungen hinsichtlich geeigneter Übergangslösungen an, die auch die Interessen der außerhalb der ECONGAS GmbH stehenden Landesferngasgesellschaften berücksichtigen.

Notversorgung

18.1 Im Gasversorgungsbereich gibt es im Gegensatz zum Ölbereich keine gesetzlichen Vorgaben zur Haltung von Notreserven. Alle diesbezüglichen Vorsorgemaßnahmen basierten auf freiwilligen Abkommen zwischen der Austria Ferngas, dem OMV-Konzern, der Rohöl-Aufsuchungs AG und den Landesferngasgesellschaften im Rahmen eines jeweils für ein Jahr vereinbarten Notversorgungsplanes. Die jährliche Nominierung von Notversorgungsleistungen erfolgte auf Basis der genannten Speicherpoolvereinbarung 1998.

18.2 Der RH verwies auf die Notwendigkeit von Ersatzregelungen zur Bewältigung von Notversorgungsfällen, falls der Speicherpool in seiner derzeitigen Form nicht mehr bestehen bleiben sollte.

18.3 *Der Wiener Stadtsenat sowie die Landesregierungen von Niederösterreich, der Steiermark und Kärnten äußerten in ihren Stellungnahmen Besorgnis wegen der Nichtweiterführung des Notversorgungsplanes.*

Neue Strukturen zufolge der Gas- marktliberalisie- rung

19.1 Ziel der Gasmarktliberalisierung ist es, durch die Einführung des freien Zuganges zu den Gastransport- sowie Verteilungen unter anderem den bisherigen Gebietsschutz aufzubrechen und ein Konkurrenzverhältnis zwischen inländischen sowie ausländischen Anbietern zu schaffen. Das führte zu folgender Situation in Österreich:

Die Landesferngasgesellschaften verfügten trotz ihres bisherigen Versorgungsmonopols aufgrund der schon immer bestehenden Konkurrenzsituation mit anderen Energieträgern vor allem im Großkundenbereich nur über geringe Erlösspannen. Die Wettbewerbsfähigkeit im liberalisierten Markt – auch gegenüber ausländischen Mitbewerbern – war daher vor allem durch den Abbau von Handelsstufen und durch Konzentrationsprozesse zu erreichen.

Entsprechend dieser Strategie hat die EVN AG im Juni 2002 für das Erdgas-Großkundengeschäft die ECONGAS Vertrieb GmbH (nunmehr ECONGAS GmbH) gegründet, an der sich in weiterer Folge die Wiengas GmbH, die Oberösterreichische Ferngas AG, die Burgenländische Erdgasversorgungs AG, die Linz AG für Energie, Telekommunikation, Verkehr und Kommunale Dienste und die OMV Erdgas GmbH beteiligten. Die Belieferung von Haushalts-, Gewerbe- und sonstigen Kunden mit einem Jahresbedarf pro Verbrauchsstätte von weniger als 500 000 m³ verbleibt weiterhin im Bereich der Landesferngasgesellschaften.

19.2 Zu den neuen Strukturen merkte der RH an:

(1) Aufgrund der österreichischen Situation dieses Energiesektors mit nur zwei großen Erdgaslieferanten, langfristigen Bezugsverträgen und geringen Spannen war unter Ausklammerung eines ruinösen Wettbewerbs von Haus aus kein großer Spielraum für eine starke Wettbewerbsdynamik gegeben. Der RH erachtete daher die Gründung der ECONGAS Vertrieb GmbH als richtige Reaktion auf die grundlegend veränderte Situation in der Gaswirtschaft. Neben einer im Rahmen dieser Unternehmung verbesserten Wettbewerbsfähigkeit wird auch die Möglichkeit der Übernahme einzelner Landesferngasgesellschaften durch Großkonzerne verringert.

(2) Durch den Zusammenschluss von vier Gesellschaftern der Austria Ferngas mit dem OMV-Konzern im Rahmen der nunmehrigen ECONGAS GmbH, die einen Anteil von 68,5 % am gesamtösterreichischen Absatz aufweist und künftig im Wettbewerb mit den restlichen Austria Ferngas-Gesellschaften stehen wird, entfällt der Gleichklang der Interessenslagen innerhalb der Austria Ferngas, wodurch ihr Fortbestand ernsthaft in Frage gestellt ist.

(3) Zusammenfassend war anzumerken, dass die bisherigen kostendämpfenden Maßnahmen der Austria Ferngas vor allem bei der gemeinsamen Speicherbewirtschaftung und der Mengenausgleichsfunktion bei den fixen Abnahmeverpflichtungen nicht zur Gänze durch neue Konstruktionen ersetzt werden können. Die verbleibenden Kosten müssten zusammen mit den anderen Liberalisierungskosten (zB Kosten für Regulator, Regelzonenführer, Bilanzkoordinator, Unbundling, neue Mess- und Abrechnungssysteme) durch flankierende Maßnahmen aufgefangen werden.

Schluss- bemerkungen

20 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Auftrennung der multilateralen Rahmenlieferverträge sollte so rasch wie möglich erfolgen.
- (2) Im Falle des Verlustes der Funktion der Austria Ferngas als Einkaufs- und Speichergemeinschaft müssten die dadurch teilweise verloren gehenden Kostendämpfungseffekte durch flankierende Maßnahmen aufgefangen werden.
- (3) Für den bisher im Rahmen der Austria Ferngas bestehenden Notversorgungsplan müssten Ersatzregelungen getroffen werden, falls der Speicherpool in seiner derzeitigen Form nicht mehr bestehen bleiben sollte.

Arbeitsmarktservice

Kurzfassung

Fehlerhafte Vermittlungszahlen, die der Bundesrechnungshof in der Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt hatte, konnte der RH in Österreich beim Arbeitsmarktservice (AMS) nicht feststellen. Das vom AMS verwendete interne IT-System sieht entsprechende Vorkehrungen zur Verhinderung von Mehrfachbuchungen vor. Die vom RH bei einer Stichprobe händisch nachvollzogenen Vermittlungen ergaben keine Fehler.

Die Mitarbeiter der regionalen Geschäftsstellen des AMS erfassten die Stellengangebote und -wünsche ihrer Kunden in einem internen IT-System. Die Vermittlungen erfolgten durch ein automatisches Abgleichen dieser Eintragungen. Die Qualität der IT-Eintragungen war dabei eine wesentliche Voraussetzung für die Effektivität der Vermittlungen.

Das AMS war zwar bemüht, durch verstärkte Kontrollen die Qualität der IT-Eintragungen zu verbessern. Es übersah dabei aber weitgehend in den vom RH überprüften regionalen Geschäftsstellen, die für eine erfolgreiche Vermittlung erforderliche Kommunikation zwischen den Mitarbeitern zu fördern und die Führungskompetenz des leitenden Personals einzufordern. Insgesamt entfiel in den regionalen Geschäftsstellen auf neun Planstellen eine Führungskraft, die aber in die direkte Kundenbetreuung meist nicht einbezogen war.

In den vom RH überprüften regionalen Geschäftsstellen kamen die für die Betreuung der Unternehmen eingesetzten Organisationseinheiten ihren Aufgaben nicht ausreichend nach. Eine gezielte Akquisition von Unternehmen als neue Kunden und damit von offenen Stellen fehlte.

Das Verhältnis der Arbeitslosen zu den Mitarbeitern war in den vom RH überprüften regionalen Geschäftsstellen in Salzburg (Zell am See) und Tirol (Kufstein) nur halb so hoch wie in Wien (Redergasse) und Burgenland (Oberwart). Daraus ergab sich auch eine unterschiedliche Arbeitsbelastung der Mitarbeiter.

In den überprüften regionalen Geschäftsstellen in Salzburg und Tirol unterlagen die Arbeitslosenzahlen erheblichen Schwankungen. Obwohl die beiden Geschäftsstellen mehr als 20 % Teilzeitarbeitskräfte beschäftigten, waren sie nicht in der Lage, diese so einzusetzen, dass die zu den Spitzenzeiten entstandenen Wartezeiten verringert werden konnten.

Kurzfassung

Das AMS Vorarlberg hatte im Jahr 2000, verglichen mit dem AMS Steiermark und dem AMS Wien, die kürzeste Amortisationsdauer für die im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung für Kursmaßnahmen eingesetzten Mittel. Die Aussage des RH gründet sich auf die Überprüfung von Kursmaßnahmen mit Gesamtkosten in Höhe von 52,01 Mill EUR. Dies waren 56,10 % der Ausgaben der drei Landesgeschäftsstellen für im Jahr 2000 begonnene und in diesem Jahr beendete Kursmaßnahmen.

Das AMS Steiermark wies zwar die durch die Kursmaßnahmen erreichte größte Verbesserung der Beschäftigungszeiten der Kursteilnehmer, aber auch die weitaus höchsten Kurskosten auf. Das AMS Wien konnte die Kursmaßnahmen im Verhältnis zum AMS Steiermark zwar kostengünstig gestalten, erreichte damit aber keine nennenswerte Verbesserung der Beschäftigungszeiten. Das AMS Vorarlberg konnte mit den geringsten Kurskosten eine mittlere Verbesserung der Beschäftigungszeiten der Kursteilnehmer erzielen.

Der RH verglich die dem AMS für Arbeitslose ein Jahr vor und ein Jahr nach Beendigung von Kursmaßnahmen entstandenen Ausgaben und Einnahmen. In Beziehung zu den Kosten der Kursmaßnahmen ergab dies deren Amortisation. Das AMS wird in Hinkunft, aufbauend auf dieser Berechnungsmethode, ein Controllingsystem einrichten, das derartige Kennzahlen ermitteln kann.

Für die Vergabe der Kursmaßnahmen fehlten standardisierte Leistungsbeschreibungen, die Preisvergleiche zwischen den Anbietern ermöglicht hätten.

Das AMS Vorarlberg erreichte auch bei den Eingliederungsbeihilfen die kürzeste Amortisationsdauer vor dem AMS Steiermark und dem AMS Wien. Allerdings ergaben sich hier nur geringe Unterschiede zwischen den Landesgeschäftsstellen.

Das AMS Vorarlberg hatte sowohl beim Verhältnis offene Stelle zu vorgezeichneten Arbeitslosen als auch bei den eingesetzten Planstellen zu Arbeitslosen die günstigsten Werte. Die schlechtesten Bedingungen verzeichnete das AMS Wien. Dazu kam noch, dass es erst im Jahr 2002 gelang, seine Organisation der bewährten regionalen Organisation der anderen Landesgeschäftsstellen anzupassen.

Kenndaten zum Arbeitsmarktservice

Rechtsgrundlage	Arbeitsmarktservicegesetz, BGBl Nr 313/1994					
Rechtsform	Dienstleistungsunternehmen des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit					
Aufgaben	Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes					
Vom RH überprüfte regionale Geschäftsstellen	Redergasse	Bern-dorf	Ober-wart	Zell am See	Kufstein	Öster-reich
Stand März 2002						
Arbeitslose insgesamt	8 185	719	2 517	2 088	1 602	249 092
Verhältnis						
Arbeitslose je offene Stelle	17,4	28,8	22,9	6,7	5,4	10,4
Neuzugang Arbeitsloser je Neuzugang an offenen Stellen	2,8	6,2	3,0	1,7	2,7	2,1

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Mit Schreiben vom 12. Februar 2002 stellte der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Dr Martin Bartenstein, gemäß Art 126 b Abs 4 letzter Satz B-VG an den RH das Ersuchen um Durchführung einer Überprüfung des Arbeitsmarktservice (AMS) hinsichtlich

– der Beurteilung der Vermittlungserfolge des AMS vor dem Hintergrund der Feststellungen des deutschen Bundesrechnungshofes und der Bundesanstalt für Arbeit (erster Teil des Prüfungsersuchens) sowie

– der Effizienz der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (zweiter Teil des Prüfungsersuchens).

Anlass für das Prüfungsersuchen war, dass der deutsche Bundesrechnungshof bei einer Überprüfung der deutschen Arbeitsämter festgestellt hatte, dass die von den Arbeitsämtern genannten Vermittlungszahlen nicht den tatsächlichen entsprachen; außerdem stellte er die Organisation und Leistungsfähigkeit der über 80 000 Mitarbeiter zählenden Behörde in Frage.

Der RH führte die Gebarungsüberprüfung in zwei Teilen von Mai bis Juli 2002 und von September bis November 2002 beim AMS durch. Zu den im September 2002 bzw Jänner 2003 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das AMS im November 2002 bzw März 2003 Stellung. Der RH verzichtete auf eine Gegenüberstellung zur ersten Stellungnahme des AMS; zur zweiten Stellungnahme erstattete er eine solche im April 2003.

Aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit werden die Ergebnisse der beiden Gebarungsüberprüfungen im vorliegenden Wahrnehmungsbericht zusammengefasst dargestellt.

Erster Teil des Prüfungsversuchens

- 2 Den ersten Teil des Prüfungsversuchens bildete die Beurteilung der Vermittlungserfolge des AMS vor dem Hintergrund der Feststellungen des deutschen Bundesrechnungshofes und der Bundesanstalt für Arbeit. Der RH wählte hierzu in einer Zufallsstichprobe aus den in Österreich bestehenden 94 regionalen Geschäftsstellen des AMS jene in der Redergasse (Wien), Berndorf (Niederösterreich), Oberwart (Burgenland), Zell am See (Salzburg) und Kufstein (Tirol) für eine Überprüfung aus.

Das AMS ermöglichte dem RH den freien Zugang zu seinem internen IT-System. Dadurch konnten die im März 2002 von diesen fünf regionalen Geschäftsstellen durchgeführten Arbeitsvermittlungen überprüft werden.

Arbeitsvermittlungen

Gesetzliche Definitionen

- 3 Gemäß dem Arbeitsmarktförderungsgesetz ist unter Arbeitsvermittlung jede Tätigkeit zu verstehen, die Arbeitssuchende mit Dienstgebern zur Begründung von Dienstverhältnissen zusammenführt. Weiters fallen darunter die Herausgabe und der Vertrieb sowie der Aushang von Listen über Stellenangebote und Stellengesuche (auch auf elektronischem Weg).

Laut dem Arbeitsmarktservicegesetz ist es Ziel des AMS, im Sinne einer aktiven Arbeitsmarktpolitik Arbeitskräfteangebot und -nachfrage möglichst vollständig, wirtschaftlich sinnvoll und nachhaltig zusammenzuführen. Dadurch soll die Wirtschaft mit Arbeitskräften versorgt und die Beschäftigung aller Personen, die dem österreichischen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, bestmöglich gesichert werden.

Tätigkeitsbeschreibung

- 4 Das AMS hielt die jeweils zu besetzende offene Stelle und die für die Besetzung benötigten Anforderungen im internen IT-System in einem so genannten Auftragsdatensatz fest. Die persönlichen Daten, Kenntnisse und Fähigkeiten der Arbeitssuchenden wurden in einem Personenstammdatensatz erfasst. Im internen IT-System wurden die für jede offene Stelle geeigneten Arbeitssuchenden mittels Suchprofilen und Schlüsselwörter durch ein automatisches Abgleichen dieser Eintragungen gefunden und Vermittlungsvorschläge erstellt.

Das AMS förderte auch die Eigeninitiative ihrer Kunden und erstellte beispielsweise Stellenlisten, die elektronisch für jeden Arbeitssuchenden abrufbar waren, oder organisierte Jobbörsen.



Arbeitsvermittlungen



Arbeitsmarktservice

Überprüfung der Erfolge

- 5.1 Unternehmen können das AMS beauftragen, ihnen für die Besetzung offener Stellen Arbeitssuchende zu vermitteln. Wird die offene Stelle durch eine als arbeitslos vorgemerkte Person – entweder aufgrund eines Vermittlungsvorschlages des AMS-Beraters oder durch die vom AMS geförderte Eigeninitiative dieser Person – besetzt, dann erfolgt eine entsprechende IT-mäßige Erfolgsbuchung. Dadurch wird automatisch die Einstellung des Leistungsbezuges aus der Arbeitslosenversicherung veranlasst. Eine fingierte Buchung würde daher spätestens mit dem nächsten Auszahlungstermin des Leistungsbezuges auffallen.
- 5.2 Dieser logische Aufbau des IT-Systems verhinderte, Mehrfachbuchungen der Erfolgsdaten durchzuführen. Der RH betrachtete diesen Zusammenhang zwischen IT-mäßiger Erfolgsbuchung und Einstellung des Leistungsbezuges als automatische Kontrolle, die selbst bei technischer Umgehung des IT-Systems korrigierend eingreift.
- 6.1 Bei jenen Arbeitslosen, die eine Zusage des Arbeitgebers hatten, innerhalb von drei Monaten wieder eingestellt zu werden (Einstellzusage), war es untersagt, eine IT-mäßige Erfolgsbuchung vorzunehmen. Eine solche war in diesem Fall aber technisch möglich.
- 6.2 Der RH empfahl, durch eine logische Verknüpfung die in diesem Bereich bestehende Sicherheitslücke zu schließen. Der RH schränkte allerdings ein, dass bisher kaum ein Anlass bestand, Manipulationen durchzuführen. Die nunmehr vom AMS für die regionalen Geschäftsstellen vorgegebenen jährlichen Vermittlungsziele könnten indessen einen Anreiz dafür darstellen.
- 7 Im März 2002 waren in den ausgewählten regionalen Geschäftsstellen 1 140 offene Stellen vorhanden. Der RH überprüfte händisch alle zu einer Vermittlungsbuchung führenden IT-Eintragungen und konnte bei dieser Stichprobe keine Fehlbuchung feststellen. Auch die vom Hauptverband der Sozialversicherungsträger auf Ersuchen des RH durchgeführte Kontrolle ergab eine Übereinstimmung. Von diesen 1 140 offenen Stellen wurden im März 2002 rd 32 % mit Personen besetzt, die auf Initiative des AMS vermittelt wurden.
- 8 In den fünf überprüften regionalen Geschäftsstellen kamen im März 2002 auf eine offene Stelle durchschnittlich 12,42 Arbeitslose. Den höchsten Wert gab es dabei in Berndorf mit 28,76 und den niedrigsten in Kufstein mit 5,38. Im März 2002 wurden bei diesen regionalen Geschäftsstellen 2,5-mal mehr Personen als arbeitslose Neuzugänge registriert, als neue offene Stellen zur Verfügung standen. Den höchsten Wert verzeichnete Berndorf mit 6,21, den geringsten Zell am See mit 1,68.

Arbeitsvermittlungen

Interne Qualitätskontrolle

- 9.1 Da die Effektivität der Vermittlungen in hohem Ausmaß von der Qualität der IT-Eintragungen abhing, musste diese sichergestellt werden. In den regionalen Geschäftsstellen hatten sowohl deren Abteilungsleiter als auch die Mitarbeiter der Landesgeschäftsstellen diese IT-Eintragungen zu überwachen. Weiters führte die interne Revision des AMS regelmäßig Kontrollen in allen Organisationseinheiten durch.

Wegen der immer noch nicht zufrieden stellenden Qualität der IT-Eintragungen setzte das AMS im Jahr 2002 ein alle Landesgeschäftsstellen umfassendes internes Kontrollsystem ein. Dabei wählte der für das IT-System verantwortliche externe Auftragnehmer in einem aufwendigen mehrstufigen Verfahren jedes Quartal Stichproben zur Überprüfung aus. Die Abteilungsleiter der regionalen und der Landesgeschäftsstellen hatten nach einem Prüfspiegel die Ergebnisse ihrer Überprüfungen zu dokumentieren und Vereinbarungen zur Beseitigung etwaiger Qualitätsmängel abzuschließen.

- 9.2 Der RH bewertete die Bemühungen des AMS zur Verbesserung der Qualität der IT-Eintragungen als positiv. Dennoch regte er an, die Zweckmäßigkeit des mehrstufigen Kontrollverfahrens zu überdenken, die Führungskompetenz des leitenden Personals vermehrt einzufordern sowie die Mitarbeiter in den regionalen Geschäftsstellen verstärkt zu motivieren.

Organisationsprinzipien

Kundenorientierung

- 10.1 Nach der internen Richtlinie zur Gestaltung der Organisation der Landesgeschäftsstellen und der regionalen Geschäftsstellen waren alle Organisationseinheiten nach den Grundsätzen und Zielsetzungen eines modernen Dienstleistungsunternehmens zu organisieren. In den regionalen Geschäftsstellen sollten im Wesentlichen die einzelnen Servicebereiche organisatorisch voneinander abgegrenzt sein. Die Schnittstellen zwischen den Bereichen sowie die Felder der Zusammenarbeit sollten klar bestimmt und geregelt sein.

Der direkten Kommunikation zwischen den am Vermittlungsgeschehen beteiligten Organisationseinheiten "Service für Unternehmen" und "Service für Arbeitsuchende" kam im Hinblick auf erfolgreiche Vermittlungen – auch nach Ansicht der Mitarbeiter und Führungskräfte in den überprüften regionalen Geschäftsstellen – eine zentrale Rolle zu. In den vom RH überprüften regionalen Geschäftsstellen bestanden – außer in Zell am See – für diese Bereiche weder Regelungen für eine Zusammenarbeit noch wurde eine solche von den Führungskräften der regionalen Geschäftsstellen entsprechend gefördert.

- 10.2 Nach Ansicht des RH wäre es Aufgabe der Leiter und Abteilungsleiter der regionalen Geschäftsstellen, die konkreten Zuständigkeiten der am Vermittlungsgeschehen beteiligten Organisationseinheiten festzulegen und die direkte Kommunikation der an den Arbeitsvermittlungen beteiligten Mitarbeiter zu fördern.
- 10.3 *Das AMS teilte mit, dass in einer Mitarbeiterbefragung die Einschätzung der Mitarbeiter bezüglich interner Kommunikation und Zufriedenheit ein wesentlicher Punkt*



Organisationsprinzipien



Arbeitsmarktservice

gewesen sei. Zusätzlich bilde auch die Qualität und Kompetenz der Führungskräfte ein zentrales Thema der systematischen Führungskräftebeurteilung, die regelmäßig durchgeführt werde. Die kritischen Feststellungen des RH zur Führungskompetenz des leitenden Personals in den regionalen Geschäftsstellen seien aber für das AMS ein Ansporn, diese Kompetenz weiter zu stärken und einzufordern.

- 11.1 Nach der erwähnten Organisationsrichtlinie sollten die Landesgeschäftsstellen die regionalen Geschäftsstellen koordinieren und steuern. Dazu sollten sie den regionalen Geschäftsstellen Service bieten und zentrale Dienste bereitstellen.

Die Bundesgeschäftsstelle sollte im Wesentlichen Richtlinien und Qualitätsstandards erlassen und Kontrolle ausüben. Sie verfügte über 141, die neun Landesgeschäftsstellen über 706 und die regionalen Geschäftsstellen über 3 296 Planstellen. Somit standen rd vier Planstellen in den regionalen Geschäftsstellen einer Planstelle in der Bundesgeschäftsstelle und den Landesgeschäftsstellen gegenüber.

- 11.2 Zur Erzielung einer bestmöglichen Kundenbetreuung empfahl der RH, die Mitarbeiter der Landesgeschäftsstellen und der Bundesgeschäftsstelle verstärkt in Kundennähe bei den regionalen Geschäftsstellen einzusetzen. Die Landesgeschäftsstellen sollten dabei neben den zentralen Diensten vorwiegend Controllingaufgaben erfüllen. Es wäre Aufgabe der Bundesgeschäftsstelle, neben den zentralen Diensten im Rahmen ihrer Koordinationsfunktion vor allem strategische Grundlagen zu erarbeiten und für ein einheitliches Berichts- und Controllingwesen zu sorgen.
- 11.3 Das AMS befürwortete einen verstärkten Einsatz von Personalkapazitäten in den regionalen Geschäftsstellen. Ein derartiger Prozess sei schon gestartet worden und werde schrittweise fortgeführt.

Kunden-
segmentierung

- 12.1 Das AMS hat entsprechend den gestellten Aufgaben die Arbeitssuchenden und die Unternehmen als Kunden zu betreuen. Für Letztere besteht im AMS die erwähnte Organisationseinheit "Service für Unternehmen". Sie nimmt die von den Unternehmen zur Besetzung gewünschten offenen Stellen entgegen. Eine weitere Aufgabe liegt in der Akquisition neuer Stellen und der Kontaktpflege zu den Betrieben.

Das "Service für Unternehmen" besuchte dazu Unternehmen, um sie über die Dienstleistungen und Angebote des AMS zu informieren. Im Jahr 2001 lag die Anzahl der Betriebsbesuche durch die vom RH überprüften fünf regionalen Geschäftsstellen durchschnittlich bei 1,85 pro Monat und Mitarbeiter. Diese niedrige Anzahl an Betriebsbesuchen wurde von den Führungskräften der regionalen Geschäftsstellen damit erklärt, dass die Mitarbeiter neben der Außendiensttätigkeit zahlreiche Aufgaben im Innendienst wahrzunehmen hätten.

- 12.2 Nach Auffassung des RH sollten nicht nur alle bestehenden Kunden regelmäßig besucht, sondern verstärkt neue Kunden gefunden werden. Dies würde allerdings eine professionelle Akquisition von Kunden erfordern. Dadurch würde das AMS Zugang zu neuen Stellenangeboten erhalten, was bisher eine Schwachstelle darstellte.

Organisationsprinzipien

Personalbedarfsge- rechte Ressourcen- verteilung

Führungskräfte

- 13.1 Bei den 94 regionalen Geschäftsstellen waren zu Jahresbeginn 2002 insgesamt 369 Planstellen für Führungskräfte eingerichtet; bezogen auf die vorhandenen 3 296 Planstellen bedeutete dies ein Verhältnis von rd 1 zu 9. Bei den vom RH überprüften regionalen Geschäftsstellen waren die Leiter und Abteilungsleiter – mit Ausnahme der regionalen Geschäftsstelle Berndorf – in die direkte Kundenbetreuung nicht eingebunden. Die für jeden Abteilungsleiter ernannten Stellvertreter hatten überdies einen gegenüber den anderen Mitarbeitern um rd 20 % eingeschränkten Kundenkontakt, um die Stellvertretung wahrzunehmen.

Infolge fehlender Ressourcenaufzeichnungen konnte der RH bei den überprüften regionalen Geschäftsstellen nicht nachvollziehen, welche Tätigkeiten die Führungskräfte im Einzelnen ausübten.

- 13.2 Der RH regte an, von den Führungskräften zumindest für einen bestimmten Zeitraum Ressourcenaufzeichnungen zu verlangen, um einen Überblick über ihre Tätigkeiten zu erhalten. Weiters sollten die Führungskräfte zur Sicherstellung des Kundenbezuges regelmäßig in die direkte Kundenbetreuung eingebunden werden.
- 13.3 *Laut Stellungnahme des AMS stelle die Führung einer Abteilung ab zehn Mitarbeitern einen "full-time-job" dar, der auch andere Qualifikationen als jene für die Kundenbetreuung erfordere. Das AMS habe in den letzten Jahren verstärkt Augenmerk auf die Entwicklung und Festigung dieser Qualifikationen gelegt. Es werde aber die Anregung des RH aufgreifen und sich einen Überblick verschaffen, welche Aufgaben die Führungskräfte tatsächlich wahrnehmen bzw in Zukunft wahrnehmen sollen.*

Personalbedarfsrechnung

- 14.1 Die Bundesgeschäftsstelle teilte auf Basis der Personalbedarfsrechnung den Landesgeschäftsstellen die Planstellen zu; die Landesgeschäftsstellen verteilten sie im Prinzip nach demselben Berechnungsmodell an die regionalen Geschäftsstellen. Das Berechnungsmodell orientierte sich im Wesentlichen an einem Durchschnitt des Zu- und Abgangs der jährlichen Arbeitslosen.

Der RH stellte die Zahl der Arbeitslosen im März 2002 jener der Mitarbeiter in den überprüften fünf regionalen Geschäftsstellen gegenüber. Dabei entfielen in den regionalen Geschäftsstellen Redergasse mit 124 und Oberwart mit 109 mehr als doppelt so viele Arbeitslose auf einen Mitarbeiter als in den regionalen Geschäftsstellen Kufstein mit 50 und Zell am See mit 54.

Bei einem Vergleich der Arbeitslosen ohne Einstellzusage des Arbeitgebers standen einem Mitarbeiter in den regionalen Geschäftsstellen Redergasse mit 115 und Oberwart mit 90 etwa viermal, in der regionalen Geschäftsstelle Berndorf mit 61 etwa doppelt so viele Arbeitslose gegenüber wie im Durchschnitt in den regionalen Geschäftsstellen Kufstein mit 31 und Zell am See mit 19.

- 14.2 Der RH empfahl, die Zuteilung des Personals anhand der konkreten Arbeitsbelastung nochmals zu prüfen. Ziel sollte es sein, eine möglichst gleichmäßige Arbeitsbelastung in den regionalen Geschäftsstellen zu erreichen.
- 14.3 *Laut Mitteilung des AMS sei die Personalbedarfsrechnung ein komplexes, auf mehreren Parametern beruhendes Modell. Es gäbe eine laufende Bewertung der Personalverteilung und eine Anpassung auf Grundlage differenzierter Personalbelastungsberechnungen.*

Beratungsintensität

- 15.1 Nach der Auswertung der Texteintragungen im internen IT-System des AMS schwankte die Zahl der monatlichen Beratungen je Berater zwischen 21 in Kufstein und 101 in Wien. Bei durchschnittlich 200 Arbeitstagen betrugen die durchschnittlichen Beratungen pro Berater und Arbeitstag in Wien 6, in Berndorf 2,6, in Oberwart 4, in Zell am See 2,7 und in Kufstein 1,6.
- 15.2 Der RH regte an, die Beratungsintensität zu verstärken, um eine raschere und bessere Vermittlung der Arbeitssuchenden zu gewährleisten. Er wies darauf hin, dass die Verkürzung der Arbeitslosendauer um einen Tag dem AMS eine Kostenersparnis von durchschnittlich 40 EUR brächte.

Terminvereinbarungssystem

- 16.1 Seit Mitte 2002 war ein Terminvereinbarungssystem in Erprobung, das sowohl die vereinbarten als auch die tatsächlich durchgeführten Kundenberatungen festhalten sollte.
- 16.2 Der RH empfahl, dieses System auch als Managementinformations- und Steuerungsinstrument einzusetzen.

Kundenzufriedenheit

Bedarfsgerechte Vermittlungsvorschläge

- 17.1 Die vom RH überprüften regionalen Geschäftsstellen schlugen den Unternehmen durchschnittlich 35 Arbeitssuchende für eine zu vermittelnde offene Stelle vor. Die Unternehmen wünschten dagegen, für die offenen Stellen vom AMS weniger, dafür aber genau den jeweiligen Anforderungen entsprechende Arbeitssuchende vermittelt zu bekommen.

Die Bundesgeschäftsstelle vereinbarte daher im Jahr 2002 mit den Landesgeschäftsstellen, die Anzahl der für jede offene Stelle zur Vermittlung vorzuschlagenden Arbeitssuchenden zu verringern. Für jede regionale Geschäftsstelle wurde die Anzahl der zulässigen Vermittlungsvorschläge begrenzt. Dies bedeutete einerseits, dass die Mitarbeiter des "Service für Unternehmen" die Anforderungen der Unternehmen und die Mitarbeiter des "Service für Arbeitssuchende" die Kennt-

Kundenzufriedenheit

nisse und Fähigkeiten der Arbeitssuchenden besonders genau kennen mussten; andererseits mussten die beiden Servicebereiche zusammenarbeiten, um eine erfolgreiche Vermittlung mit den begrenzten Vermittlungsvorschlägen zu erreichen.

- 17.2 Der RH erachtete die Zielsetzung der Verringerung der Vermittlungsvorschläge als positiv, um den Kundenwünschen zu entsprechen und gleichzeitig die Zusammenarbeit der Servicebereiche zu fördern.

Kundenfreundliche Beratung

Personaleinsatz

- 18.1 Die regionalen Geschäftsstellen Zell am See und Kufstein betreuten Arbeitssuchende, die zu einem erheblichen Anteil im Tourismusbereich beschäftigt waren. Bedingt durch die Fremdenverkehrsströme unterlag der Zu- und Abgang von Arbeitslosen großen Schwankungen. In den fünf Spitzenmonaten waren die Zu- und Abgänge etwa doppelt so hoch wie in den übrigen sieben Monaten.

Der Anteil an Arbeitslosen, die über eine Zusage verfügten, innerhalb von drei Monaten wieder eingestellt zu werden, lag im März 2002 in der regionalen Geschäftsstelle Kufstein bei rd 40 % und in der regionalen Geschäftsstelle Zell am See bei über 60 %. Diese Arbeitslosen hatten einen geringeren Betreuungsbedarf, weil sie in dieser Zeit nicht vermittelt wurden. Zu Monats- und Quartalsanfang mussten aber jedenfalls ihre Daten aufgenommen und für die Existenzsicherung gesorgt werden.

Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Mitarbeiter des AMS lag in den regionalen Geschäftsstellen Kufstein und Zell am See bei über 20 %, wobei ihre Arbeitszeit gleichmäßig auf alle Wochentage verteilt war. Das im AMS vereinbarte Arbeitszeitmodell ermöglichte den Mitarbeitern weitgehend flexible Arbeitszeiten. Bundesweit lag der Anteil der Beschäftigungsverhältnisse mit Teilzeitvereinbarung bei 15,5 %.

- 18.2 Der RH erachtete den Personaleinsatz für wenig kundenfreundlich, weil er nicht nur zu Monats- und Quartalsbeginn, sondern auch bei Saisonwechsel zu erheblichen Wartezeiten führte. Er empfahl, sowohl das im AMS geltende flexible Arbeitszeitmodell entsprechend steuernd zu nutzen, als auch die Teilzeitarbeitskräfte – ähnlich wie im Bankenbereich – zu den monatlichen Spitzenzeiten einzusetzen.
- 18.3 Laut Mitteilung des AMS sei ein flexibler Personaleinsatz aus organisatorischer Sicht sinnvoll. Das Arbeitszeitmodell betreffe beispielsweise in der regionalen Geschäftsstelle Kufstein Mitarbeiter mit Betreuungspflichten. Die gleichmäßige Beschäftigung der Teilzeitkräfte ergäbe sich hier aufgrund von Kundenstromüberlegungen, aber auch aus den Erfordernissen der Kinderbetreuung.

Im Bereich der Landesgeschäftsstelle Salzburg seien bereits weitere Verbesserungen im Sinne eines kundenfreundlichen Personaleinsatzes erarbeitet worden, die auf die Abdeckung von Saisonspitzen ausgerichtet seien. Sollte sich das Salzburger Experiment bewähren, werde es verallgemeinert.



Kundenzufriedenheit



Arbeitsmarktservice

Beratungsgespräch

- 19.1 Jedes Beratungsgespräch sollte ungestört ablaufen und zumindest 30 Minuten dauern.
- 19.2 Der RH stellte fest, dass in allen überprüften regionalen Geschäftsstellen außer in Wien das Telefon zu den Beratern auch während der Beratungsgespräche zugeschaltet blieb, so dass diese Forderung nicht erfüllt war. Weiters konnte die Vorgabe, dem Kunden eine Beratungszeit von mindestens 30 Minuten zu bieten, zumindest in Wien aufgrund des Kundenandranges nicht erfüllt werden.
- 19.3 *Das AMS teilte dazu mit, dass bereits ein Projekt zur bundesweiten Einrichtung von Call Center (Service Line) gestartet worden sei, um die Berater von Telefonaten freizuhalten.*

Eingehen auf
Kundenwünsche

Kundenbefragungen

- 20.1 Das AMS beauftragte ein Marktforschungsinstitut, zur laufenden Qualitätskontrolle Kundenbefragungen durchzuführen. Der zwischen dem AMS und dem Auftragnehmer abgeschlossene Werkvertrag sah vier Befragungsdurchgänge im Halbjahresrhythmus vor. Die für Controlling zuständige Abteilung des AMS hatte die Daten sodann zu verdichten und aufzubereiten.

Aufgrund interner Kritik wurde das Projekt nach dem dritten Befragungsdurchgang im Frühjahr 2001 vorläufig gestoppt und einer Revision unterzogen. Bis zur Zeit der Überprüfung durch den RH war die vierte Befragung noch nicht durchgeführt worden.

- 20.2 Die Durchführung von Befragungen in derart kurzen Abständen war nicht zweckmäßig, weil weitere Befragungen erfolgten, bevor auf die Ergebnisse der vorangehenden reagiert werden konnte.
- 21.1 Die Berater des AMS gaben den Kunden die Fragebögen zum Ausfüllen mit; Unternehmen wurden auch telefonisch befragt. Die Fragebögen umfassten teilweise über 20 Fragen, die nach einem Notensystem zwischen eins und sechs zu beantworten waren. Die Berater erzielten in der persönlichen Bewertung Noten zwischen eins und zwei. Bei den Fragen nach der Zufriedenheit mit der Leistung oder den für die offene Stelle zugewiesenen arbeitssuchenden Personen gab es wesentlich schlechtere Werte, nämlich zwischen drei und vier.
- 21.2 Nach Ansicht des RH ermöglichte die Befragungsmethode Manipulationen. Er empfahl daher, die Befragungen durch externe Personen durchführen zu lassen, die Anzahl der gestellten Fragen entscheidend zu kürzen und auf deren Verständlichkeit zu achten.

Kundenzufriedenheit**Kundenreaktionen**

- 22.1 Das AMS schenkte auch den Kundenreaktionen erhöhte Aufmerksamkeit, weil ein professioneller Umgang mit positiven oder negativen Reaktionen von Kunden Rückschlüsse auf die Qualität der Dienstleistungen eröffnet und vorhandene Mängel aufzeigt. Im internen IT-System des AMS bestand daher eine umfangreiche Dokumentationsvorlage, in der die Mitarbeiter der regionalen Geschäftsstellen die Kundenreaktionen festzuhalten hatten.
- 22.2 Nach Ansicht des RH war diese Dokumentationsvorlage zu umfangreich, um die Aufzeichnung von Kundenreaktionen zu fördern. Der RH regte an, die Dokumentationsvorlage zu straffen und verständlicher zu gestalten.
- 22.3 Das AMS teilte dazu mit, dass an einer Verbesserung der Dokumentation von Kundenreaktionen gearbeitet werde.
- 23.1 In den Landesgeschäftsstellen waren überdies zur Bearbeitung von Kundenreaktionen Ombudsstellen eingerichtet. Bisher nahmen die Kunden – vor allem in den westlichen Bundesländern – dieses Angebot nur in geringem Ausmaß in Anspruch.
- 23.2 Der RH erachtete die Einrichtung von Ombudsstellen als positiv, empfahl aber, deren Auslastung laufend zu überprüfen.

**Zusammenfassende
Beurteilung**

- 24 Entsprechend dem Ersuchen des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr Martin Bartenstein, die Vermittlungserfolge des AMS vor dem Hintergrund der Feststellungen des deutschen Bundesrechnungshofes und der Bundesanstalt für Arbeit zu beurteilen, wählte der RH fünf regionale Geschäftsstellen als Stichprobe für eine Überprüfung aus. Dabei konnte er die zahlenmäßige Richtigkeit der vom AMS durchgeführten Vermittlungen bestätigen. Das interne IT-System des AMS sah entsprechende Vorkehrungen zur Verhinderung von Mehrfachbuchungen vor. Auch die vom RH in den ausgewählten fünf regionalen Geschäftsstellen händisch nachvollzogenen Buchungen ergaben keine Fehler.

Zweiter Teil des Prüfungsversuchens

- 25 Den zweiten Teil des Prüfungsversuchens bildete die Beurteilung der Effizienz der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. In Abstimmung mit dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit wählte der RH für diese Überprüfung die AMS-Landesgeschäftsstellen Steiermark, Vorarlberg und Wien aus.

Zur Darstellung der Effizienz der Förderungsmaßnahmen stellte der RH umfangreiche Berechnungen an, in die er die im Jahr 2000 begonnenen und auch beendeten Förderungsmaßnahmen einbezog.

Aktive arbeitsmarktpolitische Förderungsmaßnahmen

Begriffs-
bestimmungen

- 26 In der Arbeitsmarktpolitik wird zwischen aktiven und passiven Förderungsmaßnahmen unterschieden. Die aktiven Maßnahmen dienen dazu, Beschäftigung zu schaffen oder zu sichern sowie die Arbeitsmarktsituation strukturell zu verbessern. Die passiven Maßnahmen umfassen alle Ersatzleistungen, die den Einkommensentfall bei Arbeitslosigkeit ausgleichen.

Das AMS als wichtigster Träger der Arbeitsmarktpolitik gab im Jahr 2000 für aktive arbeitsmarktpolitische Förderungsmaßnahmen insgesamt 586,88 Mill EUR aus. Davon entfielen 355,09 Mill EUR oder 60,50 % auf die Qualifizierung von Arbeitslosen und Beschäftigten sowie auf Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhaltes und Kursnebenkosten.

Im gleichen Zeitraum standen für Beschäftigungsmaßnahmen – zum überwiegenden Teil an Unternehmen bezahlte Eingliederungsbeihilfen – 175,31 Mill EUR oder 29,87 % der Mittel für Förderungsmaßnahmen zur Verfügung. Die Ausgaben für Unterstützungsmaßnahmen betrugen 56,48 Mill EUR oder 9,63 %. Diese betrafen beispielsweise verschiedene Beratungsleistungen im Vor- und Umfeld der Vermittlung oder die Unternehmungsgründungsprogramme.

Evaluierungen

- 27.1 Der RH wies in seinem TB 2001 S. 294 Abs 7.2 darauf hin, dass das AMS aufgrund des Fehlens eines operativen Finanzcontrollings die Kosten-Nutzen-Relation der arbeitsmarktpolitischen Förderungen nicht messen und daher auch nicht steuern konnte. Das AMS beauftragte bisher externe Auftragnehmer mit erheblichem Kostenaufwand, Förderungsmaßnahmen zu evaluieren. Die Ergebnisse dieser Auswertungen standen aber erst mit zeitlicher Verzögerung und auch nicht flächendeckend zur Verfügung.

Das AMS startete im Jänner 2001 ein IT-Projekt, das die vom RH angeregte Messung erlaubte. Seit Ende Oktober 2002 können nunmehr die Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger in die AMS-Daten einbezogen werden. Damit war es möglich, die Amortisation der eingesetzten finanziellen

Aktive arbeitsmarktpolitische Förderungsmaßnahmen

Mittel bei den durch die Förderungsmaßnahmen erreichten Beschäftigungsaufnahmen darzustellen. Diese Daten standen bisher nur dem RH zur Verfügung.

Die gesamten Ausgaben für das Installieren des IT-Projekts betrugen 1,22 Mill EUR. Das AMS vergab vergleichsweise allein in den Jahren 2000 und 2001 Evaluierungsstudien im Ausmaß von 1,11 Mill EUR.

27.2 In Anbetracht der Ausgaben für die Evaluierungsprojekte wäre ein früherer Beginn des IT-Projekts wirtschaftlicher gewesen. Der RH empfahl, in Hinkunft das zur Verfügung stehende Datenmaterial des internen IT-Systems zur Steuerung des Einsatzes von Förderungsmitteln entsprechend zu nutzen.

27.3 Das AMS teilte mit, in Hinkunft ein Controllingsystem etablieren zu wollen, das Kennzahlen – in Anlehnung an die und in Weiterentwicklung der RH-Methodik – ermitteln werde. Bei positiver Amortisation der Förderungen wären keine, bei negativer Amortisation wären weitere Schritte zu setzen.

Landesgeschäftsstellen Steiermark, Vorarlberg und Wien

Eingesetzte Förderungsmittel

28 Im Jahr 2000 wendeten das AMS Steiermark 116,04 Mill EUR, das AMS Vorarlberg 16,78 Mill EUR und das AMS Wien 150,06 Mill EUR für Förderungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf. Somit standen pro Arbeitslosen im AMS Steiermark 1 147,76 EUR, im AMS Vorarlberg 325,89 EUR und im AMS Wien 907,77 EUR zur Verfügung. Die Zuteilung der Förderungsmaßnahmen auf die einzelnen Landesgeschäftsstellen beschloss der Verwaltungsrat des AMS nach einem festgelegten Schlüssel.

Das AMS erfasste nicht die für die Abwicklung der Förderungen aufgewendeten Personalressourcen. Der RH konnte daher bei seinem in der Folge dargestellten Effizienzvergleich der Landesgeschäftsstellen die sach- und personenbezogenen Kosten der Förderungsabwicklung nicht berücksichtigen.

Auf Ersuchen des RH führten die überprüften Landesgeschäftsstellen eine Schätzung der in den Landes- und regionalen Geschäftsstellen für die Förderungsabwicklung einschließlich der Kontrolle aufgewendeten Personalressourcen durch. Danach setzten sie etwa 10 bis 13 % ihrer Planstellen dafür ein.

Allgemeine Rahmen- bedingungen der Förderungen

29 Die Wirksamkeit der Förderungsmaßnahmen hing neben den Möglichkeiten des Arbeitsmarktes auch von der Fähigkeit der AMS-Mitarbeiter ab, für ihre Kunden die passende Förderungsmaßnahme auszuwählen. Der RH stellte im Folgenden einige Vergleiche an, um die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den überprüften Landesgeschäftsstellen aufzuzeigen.



Landesgeschäftsstellen
Steiermark, Vorarlberg und Wien



Arbeitsmarktservice

Einschaltung der
Landesgeschäfts-
stellen

30.1 Im Jahr 2000 wurden in der Steiermark 142 190, in Vorarlberg 52 940 und in Wien 325 010 neue Beschäftigungsverhältnisse begründet. Von den offenen Stellen, die zur Neugründung von Beschäftigungsverhältnissen führten, waren dem AMS Steiermark 31,26 %, dem AMS Vorarlberg 25,76 % und dem AMS Wien 16,08 % bekannt.

30.2 Die unterschiedliche Kenntnis der Landesgeschäftsstellen über offene Stellen beeinflusste entscheidend die den Arbeitssuchenden von den Landesgeschäftsstellen zur Verfügung gestellten Stellenangebote. Der RH hat bereits in seinen Feststellungen zum ersten Teil des Prüfungsversuchens darauf hingewiesen, dass die fehlende gezielte Akquisition von offenen Stellen eine Schwachstelle des AMS darstellte.

30.3 *Das AMS teilte mit, dass die Akquisition von offenen Stellen und gut vorbereitete Betriebskontakte auch von ihm als wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Tätigkeit erkannt worden seien. Eines der arbeitsmarktpolitischen Ziele des Jahres 2003 sei die Erhöhung des Stellenangebotes und die Erhöhung des Einschaltgrades in Wachstumsbranchen gewesen.*

31.1 Im Jahr 2000 waren in der Steiermark insgesamt 101 099, in Vorarlberg 51 480 und in Wien 165 306 Personen arbeitslos. Im Jahresdurchschnitt waren dies in der Steiermark 29 486, in Vorarlberg 4 290 und in Wien 59 656 Personen. Auf jede dem AMS im Jahr 2000 durchschnittlich gemeldete offene Stelle entfielen im AMS Steiermark durchschnittlich 7,73, im AMS Vorarlberg 4,20 und im AMS Wien 8,50 Arbeitslose.

Die Arbeitslosen hatten teilweise eine Zusage ihres Arbeitgebers, wieder eingestellt zu werden. Diese Einstellzusagen wurden vornehmlich im saisonbedingten Fremdenverkehr und im Baubereich gegeben. Die Arbeitslosen mussten sich, um Arbeitslosengeld zu erhalten, als arbeitslos melden. Bis zum Wiedereinstellungsdatum wurden im Wesentlichen von den Landesgeschäftsstellen keine Vermittlungen durchgeführt.

Im AMS Steiermark betrug der Anteil der durchschnittlichen Einstellzusagen an den gesamten durchschnittlichen Arbeitslosen 33 %, im AMS Vorarlberg 28 % und im AMS Wien 8 %.

31.2 Der RH wies darauf hin, dass sich durch die Einstellzusagen faktisch das Verhältnis von offener Stelle zu Arbeitslosen veränderte. Vermindert man nämlich die Gesamtzahl der Arbeitslosen um jene mit Einstellzusage, standen im AMS Steiermark einer offenen Stelle nur mehr 5,18, im AMS Vorarlberg 3,03 und im AMS Wien 7,80 Arbeitslose gegenüber.

Der RH stellte weiters die Anzahl der durchschnittlichen Arbeitslosen den in den überprüften Landesgeschäftsstellen eingesetzten Planstellen gegenüber. Im AMS Steiermark entfielen auf eine Planstelle 48,67, im AMS Vorarlberg 39,91 und im AMS Wien 64,92 zu betreuende Arbeitslose.

Landesgeschäftsstellen Steiermark, Vorarlberg und Wien

Effektivität der Vermittlung

Landesgeschäftsstelle Wien

- 32 Die Organisation des AMS Wien unterschied sich im Jahr 2000 grundlegend von der Organisation der übrigen Landesgeschäftsstellen. Das AMS Wien gliederte seine Geschäftsstellen nach Branchen; alle übrigen Landesgeschäftsstellen nach Regionen. Erst im Jahr 2002 gelang es der kurz zuvor bestellten Landesgeschäftsführerin, die Organisation des AMS Wien an die bewährte regionale Organisation der anderen Landesgeschäftsstellen anzupassen. Die Änderung der branchenbezogenen Organisation konnte in der Organisationseinheit "Service für Unternehmen" aufgrund eines Beschlusses des Landesdirektoriums nicht durchgeführt werden.

Vermittelte Stellen

- 33 Im Jahr 2000 vermittelte das AMS Steiermark von den jeweils gemeldeten offenen Stellen 44,9 %, das AMS Vorarlberg 32,96 % und das AMS Wien 22,46 % an die jeweils vorgemerkten Arbeitslosen.

Durch diese direkte Vermittlungstätigkeit des AMS Steiermark kamen 14,05 %, durch die des AMS Vorarlberg 8,49 % und durch die des AMS Wien 3,61 % der in dem jeweiligen Bundesland begründeten Beschäftigungsverhältnisse zustande.

Dazu kommen aber noch jene Beschäftigungsverhältnisse, die indirekt durch das AMS zustande gekommen waren, wie beispielsweise durch die vom AMS für Arbeitssuchende geschaffenen Selbstbedienungsmöglichkeiten hinsichtlich offener Stellen. Wenn dabei dem AMS die Besetzung der offenen Stelle durch einen bei ihm vorgemerkten Arbeitslosen nicht gemeldet wird, erfolgt im internen IT-System keine Vermittlungsbuchung, sondern die gesonderte Buchung "anderweitige Erledigung".

Das AMS Steiermark konnte derart die Besetzung weiterer 48,41 %, das AMS Vorarlberg von 49,94 % und das AMS Wien von 65,96 % der gemeldeten offenen Stellen verbuchen.

Unter Berücksichtigung aller Vermittlungsbemühungen hatte das AMS Steiermark einen Anteil von 29,18 %, das AMS Vorarlberg von 21,36 % und das AMS Wien von 14,22 % an den im Jahr 2000 gegründeten neuen Beschäftigungsverhältnissen.

Förderungen von Kursmaßnahmen

Methode eines
Effizienzvergleiches

34.1 Um die Effizienz von Förderungsmaßnahmen zu beurteilen, verwendete der RH das interne IT-System des AMS. Er baute auf folgenden Daten auf:

- (1) Kurskosten und -tage,
- (2) Teilnehmeranzahl und -tage,
- (3) Beschäftigungszeiten der Teilnehmer ein Jahr vor und nach der Kursmaßnahme.

34.2 Der RH ermittelte daraus die Kosten pro Teilnehmertag (Kursdauer multipliziert mit der Teilnehmerzahl) und die durch die Kursmaßnahme erreichte Änderung der Beschäftigungszeiten der Kursteilnehmer (Beschäftigungsänderung). Im Anschluss daran verglich er die dem AMS aufgrund der unterschiedlichen Beschäftigungszeiten der Kursteilnehmer ein Jahr vor und nach der Kursteilnahme entstandenen Ausgaben und Einnahmen. Die Ausgaben resultierten aus den gesetzlichen Leistungen, die dem AMS vornehmlich aus der Arbeitslosenversicherung entstanden; die Einnahmen kamen aus den Pflichtbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung.

Er berechnete die Amortisation von Kursmaßnahmen durch die Ermittlung des Zeitraumes, in dem die durch verbesserte Beschäftigungszeiten der Kursteilnehmer erzielten Einsparungen die Kurskosten des AMS ausglich. Ergaben sich jedoch durch die Kursteilnahme keine Verbesserungen der Beschäftigungszeiten, so amortisierten sich die Kurskosten nicht.

34.3 *Laut Stellungnahme des AMS hätte der RH mit dieser Berechnung unterstellt, dass das AMS als Unternehmen ausschließlich auf die Minimierung der Ausgaben aus der Arbeitslosenversicherung auszurichten wäre. Seiner Ansicht nach wären auch andere Kriterien heranzuziehen gewesen. Im Besonderen verwies das AMS auf die Bestimmungen des Arbeitsmarktservicegesetzes, wonach Leistungen verstärkt für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen einzusetzen wären. Schon weil bei dieser Gruppe naturgemäß auch bei erhöhtem Mitteleinsatz die Erfolgsquoten kleiner wären, verbiete sich in der Gesamtbetrachtung eine Beschränkung auf den reinen Fiskaleffekt der Arbeitslosenversicherung.*

Das AMS habe einen wirtschafts- und sozialpolitischen Auftrag, der weit über die bloße fiskalische Betrachtung der Gebarung mit den Mitteln der Arbeitslosenversicherung hinausgehe.

34.4 Der RH verwies zur Ansicht des AMS, er hätte bei der Überprüfung auch noch andere Kriterien heranziehen müssen, auf das an ihn gerichtete Ersuchen des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit vom 12. Februar 2002. Dieser hat um eine Überprüfung der Effizienz der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ersucht.

Der RH vermochte auch keinen Widerspruch seiner Effizienzuntersuchung zu den Bestimmungen des Arbeitsmarktservicegesetzes zu erkennen. Auch die Förderungsmaßnahmen für auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen haben nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu erfolgen.

Förderungen von
Kursmaßnahmen

35.1 Der RH berechnete im Einvernehmen mit dem AMS neben der für das AMS entstandenen auch noch die volkswirtschaftliche Amortisation. Bei dieser Betrachtung wurden neben den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung die Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuern einbezogen.

Der RH ermittelte für sämtliche Maßnahmen sowohl die Amortisation für das AMS als auch die volkswirtschaftliche Amortisation. Im vorliegenden Bericht wurde für Vergleichszwecke zumeist nur die Amortisation für das AMS herangezogen; nur bei wesentlichen Abweichungen in den Ergebnissen wurde auch die volkswirtschaftliche Amortisation dargestellt.

35.2 Der RH wies darauf hin, dass beide Berechnungsarten zumeist das gleiche Ergebnis zeigten. Die Amortisationszeiten für das AMS waren jedoch generell länger. Unterschiede ergaben sich dann, wenn nach der Förderungsmaßnahme geförderte Beschäftigungsverhältnisse zustande kamen. In diesem Fall ergaben sich volkswirtschaftlich durch den Rückgang der Arbeitslosigkeit Vorteile, für das AMS fielen hingegen weiterhin Kosten an.

35.3 *Laut Stellungnahme des AMS hätten für weitergehende Analysen weitere volkswirtschaftliche Aspekte berücksichtigt werden müssen. Der volkswirtschaftliche Multiplikatoreffekt hätte in jenen Fällen, in denen die Maßnahmen des AMS zum angestrebten Erfolg führten, zu den Aufwendungen für diese Maßnahmen in Beziehung gesetzt werden müssen.*

35.4 Der RH erwiderte, dass es im Bereich des AMS liege, die vom RH angewandte Methode weiter zu verfeinern und zu adaptieren. Das AMS hat bisher lediglich in Einzelfällen Förderungsmaßnahmen durch wissenschaftliche Institute evaluieren lassen. Nach Ansicht des RH benötigt das AMS in Anbetracht der Höhe der finanziellen Mittel von 586,88 Mill EUR, die im Jahr 2000 für Förderungsmaßnahmen eingesetzt wurden, ein Instrument, das eine rasche Steuerung der Maßnahmen nach Effektivität und Effizienz ermöglicht.

Im Vordergrund der Überprüfung des RH stand der Vergleich von Maßnahmen. Eine vollständige Erfassung sämtlicher volkswirtschaftlicher Ausgaben und Einnahmen sowie die Berücksichtigung allfälliger Multiplikatoreffekte hätte sich als

Kenndaten zu den Förderungsmaßnahmen der AMS-Landesgeschäftsstellen Steiermark, Vorarlberg und Wien			
	Steiermark	Vorarlberg in Mill EUR	Wien
Förderungsvolumen der vom RH überprüften Maßnahmen des Jahres 2000	15,96	1,40	34,65
Amortisation der vom RH überprüften Kursmaßnahmen	3,20	2,13	praktisch keine
Amortisation der Eingliederungsbeihilfen	0,94	0,74	1,19



Förderungen von
Kursmaßnahmen



Arbeitsmarktservice

zu aufwendig erwiesen. Der RH beschränkte sich daher zur Sicherstellung einer effizienten Überprüfung auf die fiskalischen Effekte, die zur Erfüllung des Prüfungsversuchens ausreichend erschienen.

Amortisation

- 36.1 Der RH bezog bei den drei Landesgeschäftsstellen 56,10 % der Kursmaßnahmen des Jahres 2000 in seine Berechnungen ein. Diese wurden im Jahr 2000 begonnen und auch wieder beendet, verursachten Kosten von 52,01 Mill EUR und erfassten über 26 700 Personen. Der RH ermittelte für diese Kursmaßnahmen für jede Landesgeschäftsstelle die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmertag, die dadurch erreichte Verbesserung der Beschäftigungszeiten der Kursteilnehmer und die Amortisation.

Die durchschnittlichen Kosten pro Teilnehmertag waren in der

- (1) Landesgeschäftsstelle Vorarlberg 23,62 EUR,
- (2) Landesgeschäftsstelle Wien 28,89 EUR und
- (3) Landesgeschäftsstelle Steiermark 40,47 EUR.

Die durchschnittliche Verbesserung der Beschäftigungszeiten betrug in der

- (1) Landesgeschäftsstelle Steiermark 27,04 %,
- (2) Landesgeschäftsstelle Vorarlberg 14,83 % und
- (3) Landesgeschäftsstelle Wien 2,25 %.

Unter Berücksichtigung der von den Landesgeschäftsstellen für Kursmaßnahmen eingesetzten finanziellen Mittel, der Rückflüsse und der durchschnittlichen Beschäftigungsänderung ergab sich folgende Amortisationsdauer:

- (1) Landesgeschäftsstelle Vorarlberg 2,13 Jahre,
- (2) Landesgeschäftsstelle Steiermark 3,20 Jahre und
- (3) Landesgeschäftsstelle Wien: praktisch keine.

- 36.2 Obwohl der Beschäftigungseffekt geringer war, amortisierten sich die Maßnahmen der Landesgeschäftsstelle Vorarlberg rascher als jene der Landesgeschäftsstelle Steiermark; dies deshalb, weil sie wesentlich kostengünstiger durchgeführt wurden. Die Maßnahmen der Landesgeschäftsstelle Wien konnten sich auch bei niedrigen Kosten aufgrund der zu geringen Beschäftigungseffekte nicht amortisieren.

- 37.1 Unter Einbeziehung der durch die Beschäftigungszeiten angefallenen Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuern (volkswirtschaftliche Betrachtung) sowie der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung ergab sich folgende Amortisation:

- (1) Landesgeschäftsstelle Vorarlberg 0,85 Jahre,
- (2) Landesgeschäftsstelle Steiermark 1,25 Jahre und
- (3) Landesgeschäftsstelle Wien: praktisch keine.

Förderungen von Kursmaßnahmen

Außer den Vergleichen zwischen den Landesgeschäftsstellen stellte der RH auch noch Berechnungen von Förderungsmaßnahmen an, die innerhalb der Landesgeschäftsstellen von verschiedenen Trägern erbracht wurden. Weiters betrachtete er inhaltlich verwandte Förderungsmaßnahmen, die jeweils in den überprüften Landesgeschäftsstellen eingesetzt wurden.

So amortisierten sich beispielsweise die Kurse zur Bewerbungsunterstützung unter Berücksichtigung der Kosten und der Beschäftigungsänderung im AMS Steiermark zwischen 0,34 und 0,41 Jahren, in Vorarlberg in 1,39 Jahren und in Wien zwischen 1,10 und 1,47 Jahren.

- 37.2 Zusammenfassend hielt der RH fest, dass die Kursmaßnahmen im Bereich der Sozialberufe, insbesondere Heimhilfe- und Tagesmütter/-väterkurse besonders erfolgreich waren. Ebenfalls gute Erfolge erzielten die Kursmaßnahmen in den Bereichen Berufsorientierung und Coaching für Jugendliche, Berufsorientierung für Frauen, sowie Familie und Beruf.

Kurse für Behinderte oder Personen mit nicht deutscher Muttersprache waren ebenso wenig erfolgreich wie etwa das allgemeine Jobcoaching und die IT-Intensivkurse.

Vergleich des Vergabeverfahrens bei Kursmaßnahmen

Rechtsgrundlage

- 38 Das AMS hatte als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Bestimmungen des damaligen Bundesvergabegesetzes 1997 anzuwenden. Die vom AMS beauftragten Leistungen im Rahmen der Berufsausbildung waren im Jahr 2000 aber vom Bundesvergabegesetz ausgenommen. Seit September 2002 waren die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes für die Vergaben im Rahmen der Berufsausbildung wiederum anzuwenden.

Verfahren

- 39 Das AMS legte in internen Richtlinien fest, dass die Gewinnung von Partnern für die Durchführung von Kursmaßnahmen in einem zweistufigen Standardverfahren zu erfolgen hatte. Zunächst waren in Frage kommende Bildungsträger in einer Liste, gegliedert nach Maßnahmentypen und Standorten, zu erfassen.

Bei der Vergabe von Maßnahmen waren die in die Liste eingetragenen Bildungsträger zur Angebotsstellung einzuladen. Zur Ermittlung des besten Bieters war eine Nutzwertanalyse nach Qualität, Zweckmäßigkeit, Erfahrung und Preis zu erstellen.

- 40.1 Das Standardverfahren laut interner Richtlinie konnte durch ein vereinfachtes Verfahren ersetzt werden. Die Vergabe konnte dabei direkt an eine anerkannte Bildungseinrichtung erfolgen, wenn beispielsweise nur ein Bildungsträger in Frage kam, es sich um eine Neuentwicklung handelte oder ein Bildungsträger eine oder mehrere Bildungsmaßnahmen bereits erfolgreich durchgeführt hatte.



Vergleich des Vergabeverfahrens
bei Kursmaßnahmen



Arbeitsmarktservice

Von den im Jahr 2000 beauftragten und auch beendeten Kursmaßnahmen erteilte das AMS Steiermark 97,18 % im vereinfachten Verfahren und 2,82 % im Standardverfahren. Beim AMS Wien betrug das Verhältnis vereinfachtes Verfahren zu Standardverfahren 69,29 % zu 30,71 %. Das AMS Vorarlberg wandte zu 6,47 % das vereinfachte Verfahren und zu 93,53 % das Standardverfahren an.

Bieterstruktur

40.2 Der RH wies darauf hin, dass die Landesgeschäftsstelle Steiermark, bei der die höchsten durchschnittlichen Kosten je Teilnehmertag angefallen waren, nahezu ausschließlich das vereinfachte Vergabeverfahren angewendet hatte. Das AMS Vorarlberg mit den niedrigsten Kosten vergab nur geringfügig nach dem vereinfachten Verfahren.

41 Bis 1995 boten im Wesentlichen nur den gesetzlichen beruflichen Vertretungen nahe stehende Institutionen Kursmaßnahmen an. Das Auftreten neuer Bieter führte in den überprüften Landesgeschäftsstellen zu erheblichen Verschiebungen der Marktanteile.

Das Vergabevolumen bei den im Jahr 2000 begonnenen und auch beendeten Kursmaßnahmen teilte das AMS Steiermark auf 23, das AMS Vorarlberg auf 15 und das AMS Wien auf 56 Kursträger auf. Dabei entfielen beim AMS Steiermark und beim AMS Vorarlberg mehr als 50 % des Vergabevolumens auf die beiden jeweils größten Bieter. In Wien erhielten die zwei größten Bieter 40 % des Vergabevolumens; die drei größten Bieter zusammen erreichten rd 50 %.

Durch die Erweiterung des Bieterkreises sanken auch die Kurskosten. Das AMS Vorarlberg konnte zB seit 1995 das Preisniveau um etwa 30 % senken. Bei einzelnen Kursen gleichen Inhalts waren die Kosten pro Unterrichtseinheit um bis zu 40 % niedriger als fünf bis sechs Jahre zuvor.

Förderungs- abwicklung

42.1 Das AMS Vorarlberg konnte als einzige der überprüften Geschäftsstellen dem RH eine vollständige Aufstellung der Kurse einschließlich der Kosten pro Unterrichtseinheit zur Verfügung stellen. Im AMS Steiermark und im AMS Wien standen diese Informationen nur für knapp mehr als die Hälfte des Auftragsvolumens zur Verfügung.

Der RH konnte aus den internen Finanzunterlagen die Kosten und Leistungen bei den Kursmaßnahmen nicht durchgängig ermitteln. Die Landesgeschäftsstellen mussten teilweise erst schriftlich von den Auftragnehmern Informationen einholen.

42.2 Aus den vorhandenen Unterlagen war ein Preis-Leistungsvergleich für die einzelnen Kursvergaben nicht möglich, weil standardisierte Leistungsbeschreibungen fehlten, die solche Vergleiche ermöglicht hätten. Der RH empfahl, zur Vergleichbarkeit von Angeboten die Bieter künftig aufzufordern, Preise aufgrund vorgegebener, standardisierter Leistungsbeschreibungen anzubieten.

Förderung alternativer Maßnahmen

Eingliederungsbeihilfe

- 43 Unternehmen, die Arbeitslose einstellten, erhielten einen Teil der Lohnkosten durch das AMS ersetzt. Das AMS erleichterte den Arbeitslosen dadurch den Wiedereinstieg in das Berufsleben. Die Zielgruppe umfasste Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte und ältere Personen. Die durchschnittliche Höhe der Eingliederungsbeihilfe pro Tag und geförderter Person betrug im Jahr 2000 beim

- (1) AMS Vorarlberg 16,87 EUR,
- (2) AMS Steiermark 18,47 EUR und
- (3) AMS Wien 20,37 EUR.

Dabei wurden in Wien 3 822, in der Steiermark 3 690 und in Vorarlberg 552 Personen, für die Unternehmen bis maximal Ende des Jahres 2000 Eingliederungsbeihilfen erhielten, erfasst.

Der RH ermittelte für jene Personen, für die das AMS Eingliederungsbeihilfen bezahlte, inwieweit sich im Jahr nach Gewährung der Eingliederungsbeihilfe im Verhältnis zum Vorjahr die Dauer der Beschäftigung erhöht hatte.

Sie belief sich beim

- (1) AMS Steiermark auf 51,84 %,
- (2) AMS Wien auf 47,76 % und
- (3) AMS Vorarlberg auf 38,96 %.

Die daraus errechnete Amortisationsdauer betrug beim

- (1) AMS Vorarlberg 0,74 Jahre,
- (2) AMS Steiermark 0,94 Jahre und
- (3) AMS Wien 1,19 Jahre.

Bei volkswirtschaftlicher Betrachtung amortisierten sich die Kosten der Eingliederungsbeihilfe in allen drei Landesgeschäftsstellen bereits während des Förderungszeitraumes.

Sozialökonomische Betriebe und Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte

- 44 Der Begriff Sozialökonomischer Betrieb bezeichnet ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, das durch die Bereitstellung von marktnahen, aber doch relativ geschützten befristeten Arbeitsplätzen die Integration von schwer vermittelbaren Personen in den Arbeitsmarkt fördern soll. Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte dienten der Integration von Langzeitarbeitslosen und anderen Problemgruppen in den Arbeitsmarkt durch Förderung der Beschäftigung bei gemeinnützigen Einrichtungen. Bei den Sozialökonomischen Betrieben wird ein arbeitsmarktpolitischer Effekt angestrebt; bei den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten handelt es sich vornehmlich um soziale Maßnahmen.



Sozialökonomische Betriebe und
Gemeinnützige Beschäftigungsprojekte



Arbeitsmarktservice

- 45.1 Beim AMS Wien betrugen im Jahr 2000 die Kosten pro Teilnehmer und Tag bei den Sozialökonomischen Betrieben 67,97 EUR, beim AMS Vorarlberg 72,56 EUR und beim AMS Steiermark 117,20 EUR. Bei den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten fielen dafür beim AMS Steiermark 59,79 EUR, beim AMS Vorarlberg 81,27 EUR und beim AMS Wien 116,04 EUR an.

Der Prozentsatz der Beschäftigungsänderung im Jahr nach der Förderungsmaßnahme erreichte bei den Sozialökonomischen Betrieben in Vorarlberg 27,83 %, in der Steiermark 23,35 % und in Wien 19,26 %. Die Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekte wiesen eine Beschäftigungsänderung von 29,46 % in der Steiermark, 27,97 % in Vorarlberg und 22,59 % in Wien auf.

- 45.2 In Anbetracht der Kostenintensität ergaben sich bei den Sozialökonomischen Betrieben Amortisationszeiten in Wien von 4,72 Jahren, in Vorarlberg von 20,93 Jahren und in der Steiermark von 21,35 Jahren. Bei den Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten betrug die Amortisationsdauer 1,72 Jahre beim AMS Steiermark und 5,64 Jahre beim AMS Vorarlberg; beim AMS Wien erfolgte praktisch keine Amortisation.

Ausbildungszentren im AMS Steiermark und AMS Wien

Förderungen

- 46.1 In der Steiermark und in Wien führten Vereine die Ausbildungseinrichtungen für die beiden Landesgeschäftsstellen des AMS. Das AMS Vorarlberg besaß kein vergleichbares Ausbildungszentrum. Gemäß den jeweils abgeschlossenen Vereinbarungen war von beiden Landesgeschäftsstellen der jeweils tatsächlich entstandene Aufwand (ohne Abschreibungen) abzudecken; die Vorauszahlungen dafür erfolgten vierteljährlich in Höhe eines anerkannten Budgetplans. Zusätzlich wurde jährlich auf Grundlage eines vorzulegenden Budgets ein Zuschuss für erforderliche Investitionen gewährt.

Im Jahr 2000 bezahlte das AMS Steiermark für Personal- und Sachaufwendungen 4,91 Mill EUR und das AMS Wien 7,13 Mill EUR. Die erforderlichen Investitionszuschüsse betrugen beim AMS Steiermark 0,90 Mill EUR und beim AMS Wien 0,31 Mill EUR.

Das Ausbildungszentrum in der Steiermark wies bei einer Auslastung von 96,19 % Kosten pro Teilnehmertag von 33,51 EUR, jenes in Wien bei einer Auslastung von 70,00 % von 33,81 EUR aus. In dieser Berechnung fehlten aber wesentliche Kostenelemente wie Abschreibungen und Zinsen für betriebsnotwendiges Vermögen. Das Ausbildungszentrum in Wien verfügte über keine Unterlagen, die eine Untersuchung über den Schulungserfolg der Teilnehmer zuließen.

- 46.2 Der RH regte an, von den Ausbildungszentren eine alle wesentlichen Kostenelemente umfassende Kostenrechnung zu verlangen. Die Auslastung des Ausbildungszentrums in Wien sollte durch verstärkte Kommunikation mit dem AMS bezüglich freier Schulungskapazitäten verbessert werden.

Ausbildungszentren im AMS Steiermark und AMS Wien

46.3 Das AMS teilte mit, dass sich die Landesgeschäftsstelle Wien seit 2000 bemühe, die Probleme im Förderbereich zu bearbeiten und Verbesserungen herbeizuführen. Auch seien die Auslastungsprobleme inzwischen deutlich verringert worden. Seit 2003 werde sichergestellt, dass bei den Kursträgern entsprechende Unterlagen bereitgestellt und aufgehoben werden.

Kontrolle

47.1 Die Landesgeschäftsstellen führten einmal jährlich nachträgliche Überprüfungen der rechnerischen Richtigkeit und eine Anerkennung des tatsächlich entstandenen Aufwands durch. Sie forderten jedoch von den Ausbildungszentren keine Daten, die eine regelmäßige Überprüfung der Wirtschaftlichkeit zuließen.

47.2 Der RH empfahl, neben der formalen Kontrolle auch die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung der Ausbildungszentren zu überprüfen. Dazu sollten die Landesgeschäftsstellen von den Ausbildungszentren quartalsweise Ergebnisdaten für die Kosten der einzelnen Leistungsbereiche verlangen.

Amortisation

48.1 Die Schulungsteilnehmer des Ausbildungszentrums in der Steiermark hatten nach Ende ihrer Ausbildung um 25,11 % längere Beschäftigungszeiten als ein Jahr vor Beginn der Ausbildung; in Wien waren es 6,62 %.

48.2 Unter Berücksichtigung der Kosten und der Beschäftigungsänderung betrug die Amortisation der finanzierten Schulungsmaßnahmen für das AMS Steiermark 0,86 Jahre und für das AMS Wien 34,20 Jahre.

Zusammenfassende Beurteilung

49 Entsprechend dem Ersuchen des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr Martin Bartenstein, die Effizienz der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter den Gesichtspunkten der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen, stellte die Bundesgeschäftsstelle des AMS die für die Berechnung notwendigen Daten zur Verfügung.

Aufbauend auf den Auswertungen des internen IT-Systems des AMS ermittelte der RH die Kurskosten und -tage, Teilnehmeranzahl und -tage sowie die Beschäftigungszeiten der Teilnehmer ein Jahr vor und nach der Kursmaßnahme. Daraus ergaben sich die Kosten pro Teilnehmertag, die Beschäftigungsänderung und die Amortisation. Der für die Förderungsmaßnahmen vom AMS eingesetzte Personal- und Sachaufwand blieb unberücksichtigt.

Im AMS Vorarlberg amortisierten sich die Kursmaßnahmen in 2,13 Jahren, im AMS Steiermark in 3,20 Jahren. Im AMS Wien ergab sich praktisch keine Amortisation der im Jahr 2000 für Kursmaßnahmen eingesetzten finanziellen Mittel. Hätte das AMS Wien für die Kursteilnehmer eine ähnlich hohe Verbesserung ihrer Beschäftigungszeiten erzielt wie das AMS Steiermark, wäre die Amortisationsdauer aufgrund der geringeren Kurskosten beim AMS Wien sogar niedriger gewesen als im AMS Steiermark.

Die durch die Kursmaßnahmen erzielte Verbesserung der Beschäftigungszeiten im Jahr vor im Verhältnis zum Jahr nach der Maßnahme war nicht nur von der Qualität der Ausbildungen, sondern auch vom Arbeitsmarkt und der Zuweisung des Arbeitslosen zu den für ihn passenden Kursmaßnahmen durch die Mitarbeiter des AMS abhängig.

Bezogen auf das Verhältnis Planstellen zur durchschnittlichen Arbeitslosenzahl hatte das AMS Wien mit 64,92 das schlechteste Verhältnis, gefolgt vom AMS Steiermark mit 48,67 und dem AMS Vorarlberg mit 39,91. Das AMS Steiermark hatte im Jahr 2000 insgesamt pro Arbeitslosen 1 147,76 EUR, das AMS Wien 907,77 EUR und das AMS Vorarlberg 325,89 EUR an Förderungsmitteln zur Verfügung.

Schluss- bemerkungen

50 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

In Verwirklichung begriffene Empfehlungen

(1) Die direkte Kommunikation der an den Arbeitsvermittlungen beteiligten Mitarbeiter wäre zu fördern.

Laut Mitteilung des AMS sei die Verbesserung der Kommunikation auch aus Sicht des AMS ein wesentlicher Faktor für erfolgreiches Zusammenarbeiten.

(2) Die Führungskräfte der regionalen Geschäftsstellen sollten zur Sicherstellung des Kundenbezuges regelmäßig in die direkte Kundenbetreuung eingebunden werden.

Laut Mitteilung des AMS hätten Führungskräfte andere Aufgaben und Kompetenzen, die unterschiedliches Know-how erforderten. Das AMS werde aber die Rolle der Führungskräfte im AMS genauer analysieren und normativ neu festlegen.

(3) Zur Erzielung einer bestmöglichen Kundenbetreuung sollten die Mitarbeiter der Bundesgeschäftsstelle und der Landesgeschäftsstellen verstärkt in Kundennähe bei den regionalen Geschäftsstellen eingesetzt werden.

Laut Mitteilung des AMS liege die Betreuungs- und Beratungskompetenz bereits weitgehend im Bereich der regionalen Geschäftsstellen. Weitere Ressourcenverlagerungen von den Landesgeschäftsstellen zu den regionalen Geschäftsstellen seien im Gange.

(4) Zur besseren Betreuung der Kunden sollte das "Service für Unternehmen" die Betriebe regelmäßig besuchen und gezielt neue Kunden akquirieren.

Laut Mitteilung des AMS seien auch aus seiner Sicht Betriebsbesuche ein geeignetes Instrument, um Kontakte zu Unternehmen aufzubauen und zu intensivieren. Dabei sollten Informationen weitergegeben und andererseits Erwartungen und Wünsche konkret abgeklärt werden.

Schlussbemerkungen

(5) Die Zuteilung des Personals sollte anhand der konkreten Arbeitsbelastung der Mitarbeiter nochmals überprüft werden.

Laut Mitteilung des AMS wäre die grundsätzliche Personalausstattung durch die Personalbedarfsrechnung festgelegt; darüber hinaus sei es Aufgabe der Führungskräfte in den regionalen Geschäftsstellen, für eine gleichmäßige Auslastung Sorge zu tragen. Der Vorstand des AMS werde anlässlich der Neufassung der IT-Betriebsvereinbarung klären, wieweit der Einsatz von IT-Systemen geboten und zulässig sei.

(6) Zur Steuerung des Einsatzes von Förderungsmitteln sollten die Landesgeschäftsstellen das im internen IT-System zur Verfügung stehende Datenmaterial entsprechend nutzen.

Laut Mitteilung des AMS werde den Empfehlungen des RH nachgekommen. Die vom RH verwendeten Daten seien erst seit kurzem zur Verfügung gestanden. Im Anschluss an die Erprobungsphase bedürfe es einer strukturierten und systematischen Aufbereitung von Standardauswertungen, um für jeden Maßnahmentyp auch korrekte Berechnungen und Vergleiche des Arbeitsmarkterfolges vornehmen und adäquate Schlussfolgerungen ziehen zu können.

(7) Die Überprüfung der Ausbildungszentren des AMS Steiermark und des AMS Wien sollte neben einer formalen Kontrolle auch die Wirtschaftlichkeit der Betriebsführung umfassen. Dazu wären quartalsweise Ergebnisdaten der Kosten für die einzelnen Leistungsbereiche vorzulegen.

Laut Mitteilung des AMS werde der Ausbau der Kostenrechnungssysteme der Schulungszentren nochmals überprüft. Jedenfalls werde es künftig möglich sein, die Kosten eines Ausbildungszentrums den einzelnen Maßnahmen des Ausbildungszentrums kalkulatorisch zuzuordnen.

(8) Zur Vergleichbarkeit von Angeboten sollten die Bieter von Kursmaßnahmen künftig aufgefordert werden, Preise aufgrund standardisierter Leistungsbeschreibungen anzubieten.

Das AMS teilte dazu mit, infolge der künftig vorgesehenen IT-mäßigen Abwicklung entsprechend vorgegebene standardisierte Leistungsbeschreibungen zu verlangen.

Burghauptmannschaft Österreich

Kurzfassung

Im Zusammenhang mit der Neuordnung des bundeseigenen Immobilienvermögens durch das Bundesimmobiliengesetz 2000 übernahm die Burghauptmannschaft Österreich auch zahlreiche Objekte außerhalb von Wien. Durch die Ausweitung des Tätigkeitsbereichs stieg die Mitarbeiterzahl von 71 (2000) auf 240 (2002). Dem Burghauptmann waren 19 der 23 Abteilungen direkt unterstellt.

Die unausgewogene Organisationsstruktur wäre nach fachlichen und regionalen Gesichtspunkten neu zu ordnen. Der RH erachtete die Eingliederung von Servicebereichen (Telefonanlagen, Energiesonderbeauftragte) als unzweckmäßig.

Kenndaten der Burghauptmannschaft Österreich

Rechtsgrundlage	Bundesimmobiliengesetz 2000, BGBl I Nr 141/2000				
Aufgabe	Verwaltung und bautechnische Betreuung der historischen Bundesgebäude				
Leistungserstellung	1998	1999	2000	2001	2002
			Anzahl		
Objekte	31	31	31	98	98
Flughäfen und Flugplätze	-	-	-	6	4
Bestandnehmer der Objekte	484	484	486	1 395	1 395
			in m ²		
Nettogrundrissflächen	544 381	544 381	544 381	1 340 301	1 340 301
Grundstücksflächen der Flughäfen	-	-	-	11 389 826	8 996 781
			Anzahl		
Mitarbeiter	72	70	71	264	240
			in 1 000 EUR		
Mieteinnahmen	956,80	1 182,80	1 935,60	5 606,80	6 792,67

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte im April und Mai 2002 die Gebarung der Burghauptmannschaft Österreich (Burghauptmannschaft), einer aus der Burghauptmannschaft Wien entstandenen nachgeordneten Dienststelle des BMWA. Zu den im August 2002 an die überprüfte Stelle und das BMWA zugeleiteten Prüfungsmitteilungen nahmen die Burghauptmannschaft im Oktober 2002 und das BMWA im Dezember 2002 Stellung.

Organisation

- 2.1 Im Zusammenhang mit der Neuordnung des bundeseigenen Immobilienvermögens durch das Bundesimmobiliengesetz 2000 übernahm die Burghauptmannschaft auch zahlreiche Objekte außerhalb von Wien; die zB in Tirol und Salzburg gelegenen Objekte waren arbeitsumfangmäßig zu gering, um einen selbständigen Bereich innerhalb der Burghauptmannschaft zu bilden.

- 2.2 Der RH stellte fest, dass die Zuteilung von Objekten an zahlreichen Standorten nur teilweise die im erwähnten Gesetz angeführte Zielbestimmung erfüllte, wonach das Immobilienvermögen nach wirtschaftlichen Grundsätzen neu zu organisieren ist.

Der RH empfahl, durch die Übernahme weiterer Objekte (zB Bundesgärten) Organisationsgrößen zu schaffen, die einen wirtschaftlich selbständigen Bereich rechtfertigten. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre – wie zB in Salzburg – die Vergabe von Fruchtgenussrechten an Dritte zu überlegen, wodurch für die Burghauptmannschaft die Verwaltung entfielen.

- 2.3 *Laut den Stellungnahmen des BMWA und der Burghauptmannschaft würden sie den Empfehlungen des RH folgen sowie Überlegungen zur künftigen Verwaltung und bautechnischen Betreuung anstellen.*

- 3.1 Durch die Ausweitung des Tätigkeitsbereichs der Burghauptmannschaft stieg die Mitarbeiterzahl von 71 (2000) auf 240 (2002); die Mitarbeiter waren in 23 Abteilungen organisiert. Aufgrund der begrenzten Personalressourcen waren dem Burghauptmann 19 der 23 Abteilungen direkt unterstellt.

- 3.2 Der RH empfahl, die unausgewogene Organisationsstruktur nach fachlichen sowie regionalen Gesichtspunkten neu zu ordnen und die unzureichende Ausstattung der Burghauptmannschaft mit Führungspersonal zu verbessern. Weiters könnte eine Neuregelung des Verwaltungsablaufes eine Entlastung des Burghauptmannes bringen.

- 3.3 *Laut Stellungnahme der Burghauptmannschaft sei mit 1. Jänner 2003 eine erweiterte Zeichnungsberechtigung in Kraft getreten, die den Burghauptmann entlastete. Weiters seien bei den vorgesetzten Dienstbehörden zur Beseitigung der vom RH festgestellten Organisationsmängel Anträge zur Neubewertung bzw Schaffung von Arbeitsplätzen eingereicht worden.*



**Burghauptmannschaft
Österreich**

Serviceleistungen

- 4.1 Die Burghauptmannschaft übernahm nicht nur Immobilien, sondern auch zwei Abteilungen für das Service, die Reparatur sowie die Planung von Telefonanlagen (Stand Juni 2002: 31 Mitarbeiter) und alle bis dahin in Österreich tätig gewesenen Energiesonderbeauftragten (Stand Juni 2002: 26 Mitarbeiter).

Die Leistungen der Energiesonderbeauftragten bezogen sich fast ausschließlich auf Gebäude, die nicht von der Burghauptmannschaft verwaltet werden; beim Telefonservice traf dies auf mehr als drei Viertel der Gebäude zu.

- 4.2 Der RH erachtete die Eingliederung von Servicebereichen in die Burghauptmannschaft als unzweckmäßig, weil die Leistungen in hohem Maße Gebäude betrafen, die nicht von ihr verwaltet wurden. Den bei der Burghauptmannschaft dafür angefallenen Kosten standen nur geringfügige Erlöse gegenüber.
- 4.3 *In seiner Stellungnahme begründete das BMWA die Eingliederung der Energiesonderbeauftragten in die Burghauptmannschaft mit der Schaffung von klaren Verhältnissen und der Vermeidung von Friktionen.*

- 5.1 Beim Telefonservice konnte eine der beiden Abteilungen rund ein Drittel ihrer Leistungen verrechnen; die erzielten Erlöse deckten jedoch nicht einmal ein Zehntel der direkten Abteilungskosten ab.

- 5.2 Der RH stellte fest, dass mangels einer aussagefähigen Kostenrechnung die notwendigen Informationen für die Entscheidungen fehlten, ob und in welchem Ausmaß die erbrachten Leistungen erforderlich sind und ob Leistungen weiterhin mit eigenem Personal erstellt oder aber zugekauft werden sollen.

Der RH regte an, mit Hilfe einer Kostenrechnung die Führung der Burghauptmannschaft nach wirtschaftlichen Grundsätzen sicher zu stellen.

- 5.3 *Laut den Stellungnahmen des BMWA und der Burghauptmannschaft sei eine Kostenrechnung in Vorbereitung.*

Überweisungen von Mieten

- 6.1 Im Jänner 2001 gingen am Konto der Burghauptmannschaft 2 377 Gutschriften ein, die nicht für sie bestimmt waren. Das BMWA hatte nämlich die Konten der zu Jahresende 2000 aufgelösten und nicht vollständig von der Bundesimmobiliengesellschaft mbH übernommenen Dienststellen auf das Konto der Burghauptmannschaft überleiten lassen. Insgesamt musste die Burghauptmannschaft in der Folge etwa 7 000 Überweisungen aussortieren und weiterleiten.
- 6.2 Der RH bemängelte diese Maßnahme, weil die Burghauptmannschaft dafür personell nicht entsprechend ausgestattet war. Der RH hätte die Einzahlungen auf weiterhin getrennten Konten als vorteilhafter erachtet.

Überweisungen von Mieten

- 6.3 *Das BMWA begründete in seiner Stellungnahme die von ihm gewählte Lösung mit dem im Umfeld der Umstellung nicht abschätzbaren Arbeitsanfall. Wäre die Vielzahl der Überweisungen bekannt gewesen, hätte man der vom RH angeregten Vorgangsweise den Vorzug gegeben.*

Flughäfen und Flugplätze

- 7.1 Durch das Bundesimmobiliengesetz 2000 wurden die Liegenschaften von zwei Flugplätzen in Niederösterreich und vier Bundesländerflughäfen von der Bundesgebäudeverwaltung an die Burghauptmannschaft zur vorübergehenden Verwaltung übertragen. Die Republik Österreich beabsichtigte nämlich den Verkauf dieser Liegenschaften.
- 7.2 Da bereits bei der Übergabe der Grundstücke an die Burghauptmannschaft deren Weiterveräußerung feststand, wäre die weitere Betreuung durch die früheren Verwalter zweckmäßiger gewesen, weil die Einarbeitung der Burghauptmannschaft in die umfangreichen Unterlagen einen zeitlichen Mehraufwand und damit Mehrkosten erforderte. Erschwerend wirkte sich auch aus, dass die Burghauptmannschaft keine Mitarbeiter mit Erfahrung in derart umfangreichen Grundstückstransaktionen besaß und bereits durch die generelle Ausweitung des Tätigkeitsbereichs personell sehr belastet war.
- 7.3 *Das BMWA führte in seiner Stellungnahme aus, dass die weitere Betreuung durch die bisherigen Verwalter in Graz nicht möglich gewesen wäre. Dort hätten nämlich sämtliche damit betrauten Mitarbeiter der Bundesgebäudeverwaltung zum BMLV gewechselt bzw wäre die restliche Bundesgebäudeverwaltung für Kärnten und Steiermark in die Bundesimmobiliengesellschaft mbH ausgegliedert worden.*
- 8.1 Bei der Übergabe der Unterlagen für die Liegenschaften des Flughafens Graz an die Burghauptmannschaft teilte die übergebende Heeresbauverwaltung mit, dass etwa 50 Grundstücke des Flughafens Graz noch nicht im Grundbuch eingetragen wären; erst später zeigte sich, dass dies auf 193 Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 522 336 m² zutraf. Der am weitesten zurückliegende Grundstückskauf stammte aus dem Jahr 1955.
- 8.2 Da der Zustand der nicht ordnungsgemäß geführten Liegenschaftsverwaltung seit längerem in groben Umrissen bekannt war, hätte nach Ansicht des RH die Aufarbeitung nicht der in Grundstücksangelegenheiten dieses Ausmaßes noch nie befasst gewesenen Burghauptmannschaft übertragen werden sollen. Das BMWA hätte dafür sorgen müssen, dass die Heeresverwaltung die Liegenschaften mit ordentlich geführten Unterlagen übergibt.
- 8.3 *Laut Stellungnahme des BMWA werde beim Flughafen Graz die Flughafengesellschaft nach Klärung der Eigentumsfrage durch Amtsbestätigung ins Grundbuch kommen; dadurch erspare sich der Bund bei den noch nicht im Grundbuch eingetragenen Grundstücken die üblichen formalen Voraussetzungen (zB neue Teilungspläne).*



Burghauptmannschaft
Österreich

Bauinvestitionen

Bereich
Wiener Hofburg

- 9.1 Im Leistungsverzeichnis für Bauarbeiten im Bereich der Wiener Hofburg ("Studiengebäude" und "Tiefspeicher der Albertina") waren die Baustellengemeinkosten und die Gerätekosten vom Planer ungenau ausgeschrieben. Der Billigstbieter nutzte dies für preispolitische Maßnahmen bei den anderen Einheitspreisen, um die Angebotssumme niedrig zu halten. Das mit der örtlichen Bauaufsicht beauftragte Ingenieurbüro gab bei der vertieften Angebotsprüfung keinen Hinweis auf die unplausiblen Gemein- und Gerätekosten. Der Auftragnehmer stellte bald nach Arbeitsbeginn Nachforderungen, die letztlich mit 0,55 Mill EUR anerkannt wurden.
- 9.2 Der RH fand die Leistungsbeschreibung mangelhaft und die von der örtlichen Bauaufsicht durchgeführte vertiefte Angebotsprüfung unzureichend. Er empfahl der Burghauptmannschaft, mit dem Architekten und der örtlichen Bauaufsicht über eine Minderung des Honorars zu verhandeln.
- 9.3 *Laut Stellungnahme der Burghauptmannschaft seien Verhandlungen über eine Honorarminderung aufgenommen worden.*

Weitere
Feststellungen

- 10 Weitere Feststellungen des RH betrafen die Zwischenfinanzierung einer Teilzahlung für den Umbau der Albertina und die Beurteilung der Preisangemessenheit von Nachtragskostenvoranschlägen.

Schluss-
bemerkungen

- 11 Zusammenfassend hob der RH nachstehende Empfehlungen hervor:
- (1) Die Organisationsstruktur der Burghauptmannschaft wäre nach fachlichen sowie regionalen Gesichtspunkten neu zu ordnen und die unzureichende Ausstattung mit Führungspersonal zu verbessern.
- (2) Mit Hilfe einer Kostenrechnung wäre die Führung der Burghauptmannschaft nach wirtschaftlichen Grundsätzen sicher zu stellen.



Bundesimmobiliengesellschaft mbH

Kurzfassung

Der Bund übertrug mit dem Bundesimmobiliengesetz 2000 rd 3 500 seiner Liegenschaften zu einem Kaufpreis von 2,4 Mrd EUR an die Bundesimmobiliengesellschaft mbH (Bundesimmobiliengesellschaft). Die Bundesdienststellen haben seither für die Nutzung der Liegenschaften eine angemessene Miete zu bezahlen.

Der RH bewertete die Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes positiv. Damit wurde ein erster Schritt zu einer wirtschaftlichen und rationellen Raumnutzung gesetzt.

Die Übertragung der Immobilien an die Bundesimmobiliengesellschaft führte nicht zur erwarteten Verringerung des Budgetdefizits nach EU-Kriterien.

Die Bundesimmobiliengesellschaft setzte den gesetzlichen Auftrag, Wohnungen zu verkaufen, bisher zufriedenstellend um. Der Auftrag des Bundesimmobiliengesetzes, Wohnungen vorrangig an die Mieter zu verkaufen, wurde jedoch nicht erfüllt. Weiters widersprach es den gesetzlichen Intentionen, die Wohnungen den Mietern zu einem höheren Preis als Dritten anzubieten.

Die Daten der Bundesimmobiliengesellschaft über ihren Immobilienbestand waren mangelhaft; dies erschwerte eine ordentliche Verwaltung der Immobilien.

Kenndaten der Bundesimmobiliengesellschaft mbH

Eigentümer	Republik Österreich 100 %				
Rechtsgrundlage	Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mit beschränkter Haftung und Verfügung über bundeseigene Liegenschaften einschließlich Mietwohngebäuden, BGBl Nr 419/1992; Bundesimmobiliengesetz, BGBl I Nr 141/2000				
Aufgabe	Bereitstellung von Raum für Bundeszwecke allein oder gemeinsam mit Dritten				
Gebarungsentwicklung	1997	1998	1999	2000	2001
	in Mill EUR				
Bilanzsumme	1 289,58	1 350,72	1 386,10	2 021,21	2 916,02
Eigenkapital	13,18	29,44	51,18	35,17	345,42
Bilanzgewinn	0,79	5,06	6,26	0,35	100,74
Gewinnausschüttung	0,07	3,60	6,26	0,35	100,74
Mitarbeiter	Anzahl				
(im Jahresdurchschnitt)	33	34	47	52	62

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Jänner bis März 2002 die Bundesimmobiliengesellschaft mbH (Bundesimmobiliengesellschaft). Prüfungsschwerpunkte stellten dabei die Neuorganisation der Liegenschaftsverwaltung des Bundes sowie die Bewertung und der Verkauf von Bundeswohnungen dar.

Zu den im August 2002 zugeleiteten Prüfungsmittelungen nahmen die Bundesimmobiliengesellschaft und das BMWA im November 2002 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2003.

Neuorganisation der Bau- und Liegenschafts- verwaltung des Bundes

- 2.1 Mit dem Bundesimmobiliengesetz 2000 übertrug der Bund einen Großteil (rd 3 500) seiner zivil genutzten und im Inland gelegenen Liegenschaften an die Bundesimmobiliengesellschaft. Die Bundesdienststellen haben seither für die Nutzung der Liegenschaften eine angemessene Miete zu bezahlen.
- 2.2 Der RH bewertete die Neuorganisation der Bau- und Liegenschaftsverwaltung des Bundes positiv. Damit wurde ein erster Schritt zu einer rationellen und wirtschaftlichen Raumnutzung gesetzt.

Immobilien- ausgliederung und Budgetdefizit

- 3.1 Die Bundesimmobiliengesellschaft musste dem Bund für die Übertragung der Immobilien einen Kaufpreis von 2,4 Mrd EUR bezahlen. Durch diesen im Bundesvoranschlag als Einnahme vorgesehenen Betrag sollte die Neuverschuldung des Bundes gesenkt werden, um so das Ziel eines Nulldefizits zu erreichen.

Das EUROSTAT (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften) stellte jedoch fest, dass sich der Kaufpreis aus der Liegenschaftsübertragung nicht auf den Staatshaushalt auswirke und somit nicht als Einnahme verbucht werden dürfe. Die Immobilienausgliederung führte daher nicht zur erwarteten Verringerung des Budgetdefizits nach EU-Kriterien.

- 3.2 Der RH hielt zusätzlich fest, dass der Kaufpreis für den Staatshaushalt einen Mittelzugang darstellte, dem ein entsprechender Mittelabgang bei der Bundesimmobiliengesellschaft gegenüberstand. Da die Bundesimmobiliengesellschaft eine Gesellschaft des Bundes ist, änderte sich somit das Gesamtvermögen des Bundes nicht.

Mietwohnungen

Verkauf von Mietwohnungen

- 4.1 Die Bundesimmobiliengesellschaft war gesetzlich beauftragt, im Eigentum des Bundes stehende Mietwohnungen vorrangig an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert zu verkaufen. Von den Ende 1994 an die Bundesimmobiliengesellschaft übergebenen 3 352 Wohnungen waren Ende 2001 88 % verkauft; 16 % der verkauften Wohnungen gingen an die jeweiligen Mieter. Von den Mitte 1999 an die Bundesimmobiliengesellschaft übergebenen weiteren 1 298 Wohnungen waren bis Ende 2001 39 % verkauft; 15 % dieser verkauften Wohnungen erwarben die jeweiligen Mieter.



Mietwohnungen



Bundesimmobiliengesellschaft mbH

- 4.2 Der RH anerkannte, dass die Bundesimmobiliengesellschaft den Auftrag zum Wohnungsverkauf bisher zufriedenstellend umsetzte. Der gesetzliche Auftrag, die Wohnungen vorrangig an die Mieter zu verkaufen, wurde jedoch nicht erfüllt.
- 4.3 *Laut Mitteilung der Bundesimmobiliengesellschaft bestehe keine gesetzliche Verpflichtung, Wohnungen vorrangig an die jeweiligen Mieter zu verkaufen.*
- 4.4 Der RH verwies auf das Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mbH, das die Verwertung der bundeseigenen Mietwohngebäude vorrangig an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert vorsieht.

Ermittlung des Verkaufspreises

- 5.1 Die Ermittlung des Verkehrswerts der Liegenschaften erfolgte durch Schätzgutachten, wobei der Sachwert vom Ertragswert zu unterscheiden war. Der Sachwert – dieser umfasste Boden- und Bauwert ohne Berücksichtigung der Bestandrechte – war in der Regel höher als der Ertragswert. Der Ertragswert war deshalb geringer, weil die Liegenschaften nicht frei vermietet werden konnten; die bestehenden Mietverträge schmälerten somit den Ertrag.

Während den Mietern ihre Wohnungen auf Basis des höheren Sachwerts angeboten wurden, kam für Angebote an Dritte hingegen der niedrigere Ertragswert zur Anwendung, weil nur auf diese Weise Kaufinteressenten gefunden werden konnten.

- 5.2 Nach Ansicht des RH entsprach es nicht den gesetzlichen Intentionen, den Mietern ihre Wohnungen zu einem höheren Preis als Dritten anzubieten. Der RH verwies erneut darauf, dass die Liegenschaften vorrangig an die Mieter zu veräußern wären.
- 5.3 *Laut Stellungnahme der Bundesimmobiliengesellschaft wären die Wohnungen den Mietern ohne Berücksichtigung ihres Bestandrechts anzubieten, weil diese mit Abschluss des Kaufvertrages unbelastete Wohnungen erwerben würden. Daher sei den Offerten an die Mieter der Sachwert zugrunde zu legen.*

Das BMWA teilte mit, dass es abwicklungstechnisch nicht möglich sei, Mieter und Dritte gleich zu behandeln. Dritte seien am gesamten Objekt interessiert, die Mieter hingegen nur an ihren Wohnungen. Der Wert der Wohnung stellte sich für die Mieter wegen ihrer Dispositionsmöglichkeit anders dar als für Dritte. Der vorrangige Verkauf an die Mieter sei nur nach Maßgabe der Wirtschaftlichkeit einzuhalten.

- 5.4 Der RH entgegnete, dass nach dem Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mbH ein einheitlicher Verkehrswert nach dem Liegenschaftsbewertungsgesetz, BGBl Nr 150/1992, zu ermitteln sei, der sowohl für Mieter als auch für Dritte gelte. Diese Auffassung vertrat auch der Oberste Gerichtshof in seiner Entscheidung vom 23. November 1999, AZ 5 Ob 300/992.

Datenverwaltung

Verwaltung der Immobilien

- 6.1 Die Daten der Bundesimmobiliengesellschaft über ihren Immobilienbestand waren mangelhaft. So konnte dem RH zB auf sein Verlangen hin nicht sofort eine Liste mit aussagefähigen Daten über jene Objekte ausgehändigt werden, die nicht an Bundesdienststellen vermietet waren. Die schließlich vorgelegte Liste enthielt Daten, deren Inhalt aufgrund nicht erklärbarer Schwankungen bei der Anzahl an Objekten und den Mieteinnahmen mit Sicherheit unrichtig war.
- 6.2 Nach Ansicht des RH erschwerte das Fehlen wesentlicher Daten eine ordentliche Verwaltung der Immobilien. Er empfahl, den Datenbestand zu verbessern.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der Bundesimmobiliengesellschaft seien die Daten bereits zum Zeitpunkt der Übergabe der Liegenschaften an sie mangelhaft gewesen. Dies sei damit zu erklären, dass die Zeit zur Aufbereitung der Daten zu kurz gewesen sei. Ein neues Hausverwaltungsprogramm, das mit 1. Jänner 2004 in Betrieb gehen soll, werde zu einer Verbesserung führen.*

Das BMWA führte aus, dass eine fehlerfreie Erfassung wegen des ungeheuren Zeitdrucks, der laufenden Umstrukturierungen und der Komplexität verschiedener Liegenschaften nicht möglich gewesen sei. Zur Datenberichtigung sei im BMWA eine eigene Arbeitsgruppe eingesetzt worden, an der auch Vertreter der Bundesimmobiliengesellschaft beteiligt seien.

Mietzinsrückstände

- 7.1 Die Bundesimmobiliengesellschaft konnte dem Verlangen des RH auf Vorlage einer Liste der Mietzinsrückstände binnen angemessener Zeit nur hinsichtlich der Bundesmieter nachkommen.
- 7.2 Der RH beanstandete das Fehlen vollständiger Aufzeichnungen über die Mietzinsrückstände, weil dadurch ein geordnetes Mahnwesen und eine richtige Darstellung offener Forderungen im Jahresabschluss nicht gewährleistet waren. Er empfahl die regelmäßige Erstellung von Aufstellungen über Mietzinsrückstände im Wege eines automationsunterstützten Hausverwaltungsprogramms.
- 7.3 *Die Bundesimmobiliengesellschaft führte die bestehenden Schwierigkeiten vor allem auf die vielen unklaren und teilweise unrichtigen Daten zurück, die in den Beilagen zum Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesimmobiliengesellschaft mbH bzw den Mietverträgen enthalten waren. Dies werde nach letztem Stand rd 1 100 Einzelkorrekturen nach sich ziehen.*

Das BMWA verwies darauf, dass einzelne Ressorts die Mietzahlungen verweigert hätten, obwohl sie die hierfür erforderlichen Budgetmittel erhalten hätten.

- 7.4 Der RH wiederholte seine Empfehlung zur regelmäßigen Erfassung aller Mietzinsrückstände.



Datenverwaltung



Bundesimmobiliengesellschaft mbH

Leer stehende Objekte

- 8.1 Die Aufstellung der leer stehenden Objekte enthielt teilweise unbrauchbare Daten und war daher für ein zeitgemäßes Immobilienmanagement nicht geeignet. Weiters fehlte damit die Grundlage für eine Neuvermietung derartiger Objekte.
- 8.2 Der RH regte an, die Aufstellung leer stehender Objekte durch ein Hausverwaltungsprogramm automatisiert erstellen zu lassen.
- 8.3 *Nach Ansicht der Bundesimmobiliengesellschaft würde die bestehende Aufstellung über leer stehende Objekte Aussagekraft besitzen und auch die Grundlage für die Verwertung von Objekten bilden.*
- 8.4 Der RH verblieb bei seiner Kritik an der Eignung der Aufstellung über die leer stehenden Objekte.

Hausverwaltungs- programm

- 9.1 Die Bundesimmobiliengesellschaft erwarb 1999 ein neues Hausverwaltungsprogramm. Die Definition von Anforderungen in einem Pflichtenheft vor dem Ankauf unterblieb. Der Aufwand für Anschaffung, Adaptierung und Schulung betrug bis März 2002 280 000 EUR. Zu dieser Zeit war das Programm aber noch nicht voll funktionsfähig. Ein bei einer anderen Unternehmung des Bundes eingesetztes vergleichbares Programm verursachte einen Aufwand von 180 000 EUR.
- 9.2 Der RH beanstandete das Fehlen eines Pflichtenheftes. Die Bundesimmobiliengesellschaft hätte vor dem Kauf Informationen über die Erfahrungen anderer Immobiliengesellschaften des Bundes mit Hausverwaltungsprogrammen einholen sollen; dies hätte eine kostengünstigere Lösung ermöglichen können.

Weiters empfahl der RH dem Bund als Eigentümer, den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Immobiliengesellschaften zu fördern.

- 9.3 *Laut Mitteilung der Bundesimmobiliengesellschaft habe 1999 kurzfristig ein neues Programm angeschafft werden müssen, weil der Hersteller des bis dahin eingesetzten Programms keine Funktionsgarantie für die Euroumstellung übernommen habe. Die Schwierigkeiten mit dem neuen Programm würden teilweise auch aus den vorhandenen Daten resultieren. Weiters sei die vorhandene Umstellungs- und Adaptierungszeit zu kurz gewesen. Die Anschaffung eines neuen Hausverwaltungsprogramms sei geplant.*

Laut Stellungnahme des BMWA sei es nicht möglich, über sämtliche Entwicklungen in anderen Bundesministerien und den ausgegliederten Bereichen informiert zu sein. Weiters entspräche es nicht der Zielsetzung von Ausgliederungen, dass operative Belange nicht von der ausgegliederten Gesellschaft selbst, sondern vom Eigentümer wahrgenommen werden würden.

- 9.4 Der RH entgegnete, dass die Einführung des Euro schon längerfristig bekannt war. Somit wäre der Bundesimmobiliengesellschaft ausreichend Zeit für die Auswahl eines neuen Hausverwaltungsprogramms zur Verfügung gestanden.

Bewertung der Immobilien

- 10.1 Zur Ermittlung des Kaufpreises der rd 3 500 vom Bund an die Bundesimmobiliengesellschaft veräußerten Objekte wurde ein Universitätsinstitut beauftragt, den Wert der Liegenschaften zu schätzen. Der Wert sämtlicher der Bundesimmobiliengesellschaft übertragenen Liegenschaften betrug nach diesem Gutachten nach Abzug der darauf lastenden Verbindlichkeiten rd 6,9 Mrd EUR.

Die Gutachter wiesen zu Recht darauf hin, dass es nicht möglich sei, sämtliche Liegenschaften zum genannten Schätzpreis in kurzer Zeit zu verkaufen, weil der Markt eine derart große Menge von Liegenschaften nicht aufnehmen könne und bei vielen Gebäuden, die für bestimmte Zwecke, wie zB Schulen, genutzt würden, vor einem Verkauf als Bürogebäude erst teure Umbauarbeiten vorgenommen werden müssten.

Im Kaufvertrag zwischen dem Bund und der Bundesimmobiliengesellschaft wurde für sämtliche, in der Anlage des Gesetzes genannten Liegenschaften ein Kaufpreis von insgesamt 2,4 Mrd EUR vereinbart.

- 10.2 Der RH erachtete die Vorgangsweise bei der Schätzung der gegenständlichen Liegenschaften insbesondere im Hinblick auf die große Zahl der zu schätzenden Objekte für zweckmäßig. Dass der Kaufpreis deutlich geringer war als der geschätzte Wert war nicht zu beanstanden, weil allfällige stille Reserven ohnedies mittelbar im Eigentum des Bundes verbleiben, so lange der Bund Alleineigentümer der Bundesimmobiliengesellschaft ist.

Der eher niedrige Kaufpreis hatte zur Folge, dass sich die Bundesimmobiliengesellschaft nicht übermäßig verschulden musste, als Schuldner eine erstklassige Bonität genoss und dadurch Kredite zu jenen Zinssätzen erhielt, die sonst nur dem Bund für die Finanzschulden gewährt werden.

Vermietung der Immobilien an den Bund

- 11.1 Bei der Vermietung von Bürogebäuden wird üblicherweise die gesamte Gebäudelfläche zur Mietzinsberechnung herangezogen. Die Mietverträge zwischen der Bundesimmobiliengesellschaft und den Bundesdienststellen beinhalteten jedoch eine Klausel, wonach die allgemeinen Teile der vermieteten Gebäude, wie zB Gänge, nicht in die Mietzinsberechnung einzubeziehen waren.
- 11.2 Nach Ansicht des RH führte diese Vorgangsweise dazu, dass die Bundesdienststellen um rd 20 % niedrigere Mieten zu entrichten hatten, als im gewöhnlichen Geschäftsverkehr üblich ist.
- 11.3 Die Bundesimmobiliengesellschaft schloss sich der Feststellung des RH an.

Das BMWA gab bekannt, dass die Nutzflächen gemäß ÖNORM B 1800 berechnet worden seien. Nur so sei es möglich gewesen, eine von der Anzahl der Objektmieten und der Art der Vermietung unabhängige Mietenfestsetzung zu treffen. Überdies hätte eine Berücksichtigung der allgemeinen Teile zu einer Erhöhung der Mietzinse geführt, die von den Bundesdienststellen budgetär nicht hätte abgedeckt werden können.



Bundesimmobiliengesellschaft mbH

**Schluss-
bemerkungen**

12 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- (1) Die Bundesimmobiliengesellschaft sollte Wohnungen vorrangig an die jeweiligen Mieter zum Verkehrswert verkaufen.
- (2) Der Datenbestand über die Immobilien der Bundesimmobiliengesellschaft wäre zu verbessern.
- (3) Für ein zeitgemäßes Immobilienmanagement sollte die Aufstellung über leer stehende Objekte automationsunterstützt erstellt werden.

Wien, im September 2003

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler

ANHANG

Entscheidungsträger

**Bundesminister und Bundesministerinnen
sowie
Staatssekretär und Staatssekretärin
im überprüften Zeitraum
(ab 4. Februar 2000)**

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



Anhang
Entscheidungsträger

**Bundesministerium für soziale Sicherheit
und Generationen**

**Bundesministerin/
Bundesminister für
soziale Sicherheit
und Generationen**

Dr Elisabeth SICKL
bis 24. Oktober 2000

Mag Herbert HAUPT
ab 24. Oktober 2000

**Staatssekretär für
Gesundheit**

Univ Prof Dr Reinhart WANECK



Anhang
Entscheidungsträger

**Bundesministerium für Verkehr, Innovation
und Technologie**

**Bundesministerin/
Bundesminister für
Verkehr, Innovation
und Technologie**

DI Michael SCHMID
bis 14. November 2000

DI Dr Monika FORSTINGER
ab 14. November 2000 bis 19. Februar 2002

Ing Mathias REICHHOLD
ab 19. Februar 2002



Anhang
Entscheidungsträger

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Bundesminister
für Wirtschaft und
Arbeit

Dr Martin Bartenstein

Staatssekretärin für
Tourismus und
Freizeitwirtschaft

Marès ROSSMANN





Anhang
Entscheidungsträger

**Aufsichtsratsvorsitzende und
deren Stellvertreter
sowie Vorstandsmitglieder
der überprüften Unternehmungen**



Anhang
Entscheidungsträger

BUWOG – Bauen und Wohnen Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Alfred SCHULTES
(9. Oktober 1991 bis 31. Dezember 1998)

Univ-Doz Dr Gerhard STEGER
(1. Jänner 1999 bis 19. Juli 2000)

Ernst Karl PLECH
(seit 19. Juli 2000)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dr Franziska RAMPL
(9. Oktober 1991 bis 28. August 1997)

Dr Alfred MAYER
(9. Oktober 1991 bis 19. Juli 2000)

Dr Michael MANHARD
(28. August 1997 bis 1. August 2002)

Dr Wilfried TRABOLD
(seit 1. August 2002)

Geschäftsführung

Dr Gerhard SCHUSTER
(seit 1. Jänner 1996)



Anhang
Entscheidungsträger

Wohnungsanlagen Gesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Alfred HOLOUBEK
(20. August 1975 bis 20. Juni 2000)

Dr Karl WIESINGER
(20. Juni 2000 bis 26. September 2001)

Ernst Karl PLECH
(seit 26. September 2001)

Stellvertreter des Vorsitzenden

1. Stellvertreter

Dr Alexander MAZURKIEWICZ
(seit 20. Juni 2000)

2. Stellvertreter

DI Helmut PFEIL
(18. Oktober 1985 bis 26. September 2001)

Dr Alfred FADINGER
(seit 26. September 2001)

Geschäftsführung

Mag Wolfgang SCHÖN
(seit 1. Jänner 1992)

Monika MÜLLER
(seit 1. April 1993)





Anhang
Entscheidungsträger

Österreichische Bundesfinanzierungsagentur

Aufsichtsrat

Vorsitzender

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

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

Stellvertreter des Vorsitzenden

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

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

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

Sektionschef Mag Alfred LEJSEK
(seit 4. Februar 2000)

Vorstand

Dr Johann KERNBAUER
(4. Jänner 1993 bis 30. April 1996)

Mag Gerhard WIDMANN
(1. Mai 1996 bis 31. Juli 1996)

Mag Günther KLÖCKL
(1. August 1996 bis 8. September 2001)

Dr Helmut EDER
(seit 4. Jänner 1993)

Mag Paul KOCHER
(seit 1. März 1998)



Anhang
Entscheidungsträger

Austria Ferngas GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Karl SKYBA
(27. Mai 1998 bis 7. Juni 1999; 4. Mai 2001 bis 29. Mai 2002;
Mitglied seit 3. Juni 1991)

Dr Rudolf GRUBER
(7. Juni 1999 bis 23. Juni 2000; 29. Mai 2002 bis 26. März 2003;
Mitglied seit 21. März 1968)

DI Adolf FEHRINGER
(23. Juni 2000 bis 4. Mai 2001; seit 26. März 2003;
Mitglied seit 29. März 1978)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Dr Karl SKYBA
(7. Juni 1999 bis 4. Mai 2001; 29. Mai 2002 bis 31. Dezember 2002)

DI Adolf FEHRINGER
(27. Mai 1998 bis 23. Juni 2000; 4. Mai 2001 bis 26. März 2003)

Dr Rudolf GRUBER
(27. Mai 1998 bis 7. Juni 1999; 23. Juni 2000 bis 29. Mai 2002;
seit 26. März 2003)

Ing Mag Dr Michael OBENTRAUT
(seit 26. März 2003)

Geschäftsführer

Dr Raimund SOVINZ
(16. Jänner 1975 bis 31. Dezember 1999)

Dkfm Heinz KRUG
(seit 1. August 1991)

Dr Wilhelm KOUTNY
(seit 1. Jänner 1996)

Dr Ralph LEGAT
(seit 7. Februar 2000)





Anhang
Entscheidungsträger

Arbeitsmarktservice

Verwaltungsrat

Vorsitzender	Sektionschef Dr Günther STEINBACH (seit 1. Juli 1994)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Mag Georg ZINIEL (1. Juli 1994 bis 30. September 2002)
	Dr Wolfgang TRITREMME (seit 1. Juli 1994)
	Rudolf KASKE (seit 3. Dezember 2002)

Vorstand

Vorsitzender	Dr Herbert BUCHINGER (seit 1. Juli 1994)
Mitglied	Mag Herbert BÖHM (seit 1. Juli 1994)





Anhang
Entscheidungsträger

Bundesimmobiliengesellschaft mbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Dr Peter KAMP
(seit 1. März 1993)

Stellvertreter
des Vorsitzenden

Sektionschef DI Wilhelm KRANZELMAYER
(1. März 1993 bis 27. Juni 2001)

Dr Winfried BRAUMANN
(1. März 1993 bis 27. Juni 2001)

Ernst Karl PLECH
(seit 27. Juni 2001)

Geschäftsführung

DI Gerhard BURESCH
(29. Dezember 1992 bis 31. Dezember 2002)

Dr Hartwig CHROMY
(seit 29. Dezember 1992)

DI Herbert LOGAR
(seit 1. Jänner 2003)

DI Christoph STADLHUBER
(seit 1. Jänner 2003)

