



**Der  
Rechnungshof**

Reihe BUND  
2006/10

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Strategiefindung im Bereich der  
Biowissenschaften und Bio-  
technologie (Life Sciences)**

**Tierkennzeichnung und  
Tierdatenbanken**

**Bregenzer Festspiele GmbH**

**GEN-AU-Programm im Bereich  
der Biowissenschaften und  
Biotechnologie**

**IT-Projekt Haushalts-  
verrechnung-NEU**

**Justizanstalt St. Pölten**

**Abfallwirtschaftskonzept  
im Land Niederösterreich**

**Planung der A 7  
Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

**Bundesvergabeamt**

**VERBUND-Austrian Power  
Trading AG**

**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2006/1 Bericht des Rechnungshofes
- Geologische Bundesanstalt
  - Landesschulrat für Salzburg:  
Ausgewählte Bereiche der Verwaltung
  - Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds  
für die Landwirtschaft: Zuverlässigkeitserklärung 2004
  - Steweag-Steg GmbH
- Reihe Bund 2006/2 Bericht des Rechnungshofes
- Westbahn – Bauvorhaben Umfahrung Melk sowie Knoten Wagram
  - Eisenbahnprojekt Semmering-Basistunnel;  
Ausbau der Bestandsstrecke Semmering
  - Österreichische Bundesbahnen: externe Beratungsleistungen
- Reihe Bund 2006/3 Bericht des Rechnungshofes
- Lehrerfortbildung
  - Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik
  - Sicherheitsakademie
  - Beschaffung des Waffensystems Jagdpanzer Jaguar
  - Post- und Fernmeldebehörden
- Reihe Bund 2006/4 Bericht des Rechnungshofes
- Betrugsbekämpfung – Kontrolle der illegalen  
Arbeitnehmerbeschäftigung
  - Betrugsbekämpfung – Schnelle Eingreifgruppe
  - Energiebesteuerung in Österreich
  - Teilbetrieb Güterverkehr der ÖBB
- Reihe Bund 2006/5 Bericht des Rechnungshofes
- Kontrolle der Schwerfahrzeuge
  - Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger:  
Projekt Chipkarte (e-card)
  - WIEN ENERGIE Bundesforste Biomasse Kraftwerk GmbH
  - Abfallwirtschaftskonzept im Land Tirol
  - Arbeitsmarktservice Wien
- Reihe Bund 2006/6 Bericht des Rechnungshofes
- Humanitäre Hilfe und Wiederaufbauhilfe nach der  
Flutkatastrophe in Südostasien

Fortsetzung auf dem hinteren Bogen



# **Bericht des Rechnungshofes**

**Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften  
und Biotechnologie (Life Sciences)**

**Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken**

**Bregenzer Festspiele GmbH**

**GEN-AU-Programm im Bereich der Biowissenschaften  
und Biotechnologie**

**IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU**

**Justizanstalt St. Pölten**

**Abfallwirtschaftskonzept im Land Niederösterreich**

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl**

**Bundesvergabeamt**

**VERBUND-Austrian Power Trading AG**



<b>Vorbemerkungen</b>	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
<b>BMBWK BMVIT BMA</b>	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung, Wissenschaft und Kultur Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft und Arbeit	
	<u>Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)</u>	3
<b>BMGF BMLFUW</b>	Wirkungsbereich der Bundesministerien für Gesundheit und Frauen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	
	<u>Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken</u>	31
<b>BKA</b>	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	<u>Bregenzer Festspiele GmbH</u>	45
<b>BMBWK</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur	
	<u>Programmplanung und -durchführung des Genomforschungs- programms GEN-AU im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)</u>	75
<b>BMF</b>	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	<u>IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU</u>	93

**BMJ**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
JustizJustizanstalt St. Pölten 129**BMLFUW**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und WasserwirtschaftAbfallwirtschaftskonzept im Land Niederösterreich 149**BMVIT**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Verkehr, Innovation und TechnologiePlanung der A 7 Mühlkreisautobahn im Bereich Bindermichl 179**BMWA**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Wirtschaft und ArbeitBundesvergabeamt 233Österreichische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft;  
VERBUND-Austrian Power Trading AG 245**ANHANG 1**

## Entscheidungsträger

Aufsichtsratsvorsitzende und deren Stellvertreter sowie  
Vorstandsmitglieder der überprüften Unternehmungen 257**ANHANG 2**Auszug aus dem Bericht des Rechnungshofes  
Reihe Vorarlberg 2006/3Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH 267

# Abkürzungen

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
ATS	Schilling
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGF	für Gesundheit und Frauen
BMJ	für Justiz
BMLF	für Land- und Forstwirtschaft
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMSG	für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWA	für Wirtschaft und Arbeit
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	folgende
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWh	Gigawattstunde(n)
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
kWh	Kilowattstunde(n)
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreich, niederösterreichisch(-e, -en, -er, -es)
OLG	Oberlandesgericht
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TB	Tätigkeitsbericht des Rechnungshofes (Verwaltungsjahr)
Z	Ziffer

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.





# Vorbemerkungen

## Vorbemerkungen

### Vorlage an den Nationalrat

Der RH erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Aus Gründen einer umfassenden Information ist ein Auszug des Berichtes des Rechnungshofes (Reihe Vorarlberg 2006/3) über die Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH im Anhang 2 angeschlossen.

### Darstellung der Prüfungsergebnisse

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

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

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





# BMBWK BMVIT BMWA

## **Wirkungsbereich der Bundesministerien für Bildung, Wissenschaft und Kultur Verkehr, Innovation und Technologie Wirtschaft und Arbeit**

### **Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)**

Dem Rat für Forschung und Technologieentwicklung (Rat) gelang es erst nach nahezu vierjähriger Projektdauer, seine Gesamtstrategie für die Entwicklung der Life Sciences in Österreich fertig zu stellen. Weder beim Rat noch bei den an der Förderung der Life Sciences beteiligten Ressorts war ein Controlling eingerichtet; eine zielgerichtete Steuerung der Initiativen und Programme erfolgte nicht. Zur Ausschaltung von Doppelgleisigkeiten bedarf die Life Sciences-Strategie noch einer umfassenden Koordination.

#### **Kurzfassung**

##### **Rahmenbedingungen in Österreich**

Österreich lag im Jahr 2001 bei der Forschungs- und Entwicklungsquote (F&E-Quote) mit 2,03 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) hinter der europäischen Forschungsspitze. Vor allem beim Anteil von Hochtechnologiebranchen und wissensintensiven Dienstleistungen an der Gesamtbeschäftigung lag Österreich im unteren Drittel der EU-Mitgliedstaaten.

##### **Strategiefindungsprozess**

Zur Erhöhung der F&E-Quote beschloss die Bundesregierung zwei Forschungs- und Technologieoffensiven. Bis Ende 2006 werden Offensivmittel in Höhe von insgesamt rd. 1,1 Mrd. EUR zur Verfügung gestellt werden. Im Jahr 2004 erreichte die F&E-Quote bereits 2,24 % und stieg im Jahr 2005 auf 2,35 % des BIP.

Der Rat definierte im Nationalen Forschungs- und Innovationsplan den Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie als ein wesentliches Zukunftsfeld Österreichs. Er stellte die Absicherung der Entwicklung der Life Sciences durch entsprechende Finanzierungsempfehlungen in Aussicht.

## Kurzfassung

Da der Rat bei den ihm vorgelegten Programmen erheblichen Abstimmungsbedarf erkannte und noch keine Strategie betreffend Life Sciences vorlag, machte er seine Empfehlungen hinsichtlich der Vergabe von Offensivmitteln von einem Gesamtkonzept für Life Sciences abhängig. Ungeachtet des Fehlens einer Gesamtstrategie empfahl der Rat aber in der Folge, ein Programm und eine Initiative in Höhe von insgesamt rd. 69 Mill. EUR aus Offensivmitteln zu finanzieren.

Im Juli 2001 konstituierte der Rat die Arbeitsgruppe Biotechnologie. Diese hatte ein Gesamtkonzept für die österreichische Biotechnologie zu entwickeln, das für die nächsten zehn Jahre richtungswesend sein sollte. Trotz des Vorliegens der wesentlichen zur Entscheidungsfindung erforderlichen Unterlagen und Expertisen gelang es nicht, Ziele für die strategische Entwicklung der Life Sciences zu definieren, die Programmlinien zu konzentrieren und an einer Life Sciences-Strategie auszurichten.

### Life Sciences-Strategie des Rates

Zur Feststellung der Stärkefelder im Bereich der Life Sciences gab der Rat im April 2005 eine Erhebung in Auftrag. Das Ergebnis lag im Juli 2005 vor und floss in die vom Rat verabschiedete endgültige Empfehlung einer Strategie für die Entwicklung der Life Sciences in Österreich ein. Dem Rat gelang es somit erst nach vier Jahren und kurz vor Ende seiner Funktionsperiode, seine Gesamtstrategie fertig zu stellen.

In der Life Sciences-Strategie des Rates waren Ziele durchwegs nicht operational formuliert. Inputdaten, wie z.B. die bisher insgesamt zur Förderung der Life Sciences eingesetzten Mittel, lagen weder beim Rat noch bei den Ressorts zusammengefasst vor. Verdichtete Outputdaten, die Auskunft über die durch die Förderung der Life Sciences erzielten Forschungs- und Wirtschaftsergebnisse gegeben hätten, fehlten nahezu durchgängig.



Kurzfassung

# BMBWK BMVIT BMWA

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

### Empfehlungen der Life Sciences–Strategie

Mitte 2005 wurde eine im Auftrag des Rates vorgenommene Erhebung der Life Sciences–Stärkefelder abgeschlossen. Wesentliche Akteure der Life Sciences, insbesondere aus dem Unternehmenssektor, beteiligten sich an der Erhebung jedoch nicht.

Die an der Forschungsförderung beteiligten Ressorts verfügten nur über punktuelle Kenntnisse aus dem Förderungsbereich ihrer Life Sciences–Aktivitäten. Eine laufende Datenerfassung und Instrumentarien zur Koordination der Life Sciences–Programme fehlten.

Der Rat empfahl, Initiativen im Bereich der Life Sciences aus Offensivmitteln in Höhe von rd. 98 Mill. EUR zu finanzieren. Das BMBWK konnte keine mittelfristige Budgetplanung hinsichtlich der Bedeckung der nach Fertigstellung dieser Initiativen zu erwartenden Betriebskosten vorlegen.

Sowohl der Bund als auch die Länder entwickelten Life Sciences–Förderungsprogramme; diese waren nur teilweise aufeinander abgestimmt. Um die Effektivität der für die Forschung eingesetzten öffentlichen Mittel zu optimieren und die österreichische Wertschöpfung zu erhöhen, empfahl der Rat eine durchgängige „Förderkette“, innerhalb der einem Projekt vom Grundlagenstadium an bis hin zur Marktreife eines Produkts zielgerichtete Förderungen zuerkannt werden können.

### Förderungsmittel für Life Sciences

Das BMBWK beschäftigte sich in der Mehrzahl seiner Initiativen mit der Förderung der Grundlagenforschung. Das Ressort stellte für diese Zwecke von 2000 bis Mitte 2005 insgesamt 139,58 Mill. EUR bereit. Von diesen Mitteln setzte das BMBWK im selben Zeitraum auf der Grundlage von Empfehlungen des Rates Mittel in Höhe von 87,60 Mill. EUR zur Errichtung von Infrastruktur ein.

Das BMBWK konnte beim Rat die Finanzierung von nicht aus den Mitteln des ordentlichen Haushalts bedeckten Projekten aus Offensivmitteln erwirken. Folgekosten, die nach Fertigstellung und Aufnahme des Forschungsbetriebs anfallen werden, wurden jedoch nicht eingeplant.

## Kurzfassung

Das Strategiekonzept des Rates widmete der Schaffung von Förderungsinstrumenten zur Unterstützung der Frühphasen- und Wachstumsförderung von österreichischen Life Sciences-Unternehmen im Förderungsbereich des BMWA breiten Raum. Es wies einen hohen, aber nicht näher quantifizierten Förderungsbedarf aus. Dennoch war die Frühphasen- und Wachstumsförderungsfinanzierung von Life Sciences-Projekten im BMWA nur mit einem Anteil von 1,68 % an den gesamten Förderungen für Life Sciences dotiert.

Im Bereich des BMVIT wendeten von 2000 bis Mitte 2005 der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) insgesamt 165,14 Mill. EUR sowie der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF) bzw. die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) insgesamt 64,33 Mill. EUR auf. Dies entsprach 57,79 % der für Forschungsförderungen für den Bereich der Life Sciences insgesamt vom Ressort zur Verfügung gestellten Mittel.

Beide Fonds bzw. die FFG vergaben Forschungsförderungsmittel autonom überwiegend nach dem Bottom-up-Prinzip, d.h. ohne Einschränkung auf bestimmte Schwerpunkte. Das BMVIT verfügte über kein strategisches Controlling hinsichtlich des Einsatzes der Finanzmittel der beiden Fonds bzw. der FFG für Förderungen im Bereich der Life Sciences. Die Aufteilung der Finanzmittel zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung beruhte nicht auf systematischen Erhebungen.

### Kenndaten der Life Sciences-Förderungen

	BMBWK	BMWA in Mill. EUR	BMVIT
Mittelherkunft <sup>1)</sup>	139,58	24,00	238,96
Mittelverwendung <sup>1)</sup>	139,58	18,49 <sup>2)</sup>	238,96

<sup>1)</sup> von 2000 bis Mitte 2005

<sup>2)</sup> Die Differenz zwischen Mittelherkunft und -verwendung resultiert aus noch nicht in Anspruch genommenen Förderungsmitteln. Diese wurden vom BMWA als Rücklagen dotiert.



# BMBWK BMVIT BMWA

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte beim Rat für Forschung und Technologieentwicklung (Rat), beim BMBWK, beim BMWA sowie beim BMVIT im Rahmen einer Querschnittsüberprüfung von April bis Juni 2005 die Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences) auf Bundesebene.

Zu dem im November 2005 übermittelten Prüfungsergebnis gaben der Rat, das BMBWK, das BMWA und das BMVIT im Februar 2006 jeweils eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2006.

### Rahmenbedingungen auf EU-Ebene

- 2 Die im März 2000 beschlossene „Lissabon-Strategie“ des Europäischen Rates sollte die Europäische Gemeinschaft durch Schaffung einer integrierten Wissensgesellschaft innerhalb von zehn Jahren zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt werden lassen.

Der Europäische Rat formulierte im Jahr 2002 sein „Barcelona-Ziel“, nämlich die Innovationsbemühungen in der EU erheblich zu verstärken, dabei den Nachdruck auf Spitzentechnologie zu legen und die Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) sowie für Innovation bis zum Jahr 2010 auf 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU zu steigern.

Die Europäische Kommission sah in ihrer Mitteilung „Biowissenschaften und Biotechnologie – Eine Strategie für Europa“ in den Life Sciences den zentralen Faktor zur Schaffung einer wissensbasierten Gesellschaft. Sie hob den Beitrag der Life Sciences zur Erreichung der in der „Lissabon-Strategie“ formulierten Ziele besonders hervor. Neue Anwendungsmöglichkeiten im Gesundheitswesen, in der Landwirtschaft, der Nahrungsmittelproduktion und im Umweltschutz sollten zu neuen Wissenssparten und zu neuen Einsatzmöglichkeiten führen.

### Rahmenbedingungen in Österreich

- 3 Österreich lag im Jahr 2001 bei der F&E-Quote mit 2,03 % des BIP hinter der europäischen Forschungsspitze (Schweden: 4,27 %, Finnland: 3,40 %). Vor allem beim Anteil von Hochtechnologiebranchen und wissensintensiven Dienstleistungen an der Gesamtbeschäftigung lag Österreich im unteren Drittel der EU-Mitgliedstaaten (Österreich: 27,03 %, Deutschland: 29,24 %, Schweden: 51,21 %, Niederlande: 53,41 %). Technologieorientierte Branchen erzielten jedoch international ein hohes Nachfrage- und Wertschöpfungswachstum.

## Rahmenbedingungen in Österreich

Im Mittelpunkt der österreichischen Forschungs- und Technologiepolitik standen in der Folge daher die Erhöhung der F&E-Quote, die Effizienzsteigerung der Innovationsleistung, die Förderung von Humanressourcen sowie die Optimierung der Förderungslandschaft.

Zur Verbesserung dieser Indikatoren beschloss die Bundesregierung zwei Forschungs- und Technologieoffensiven. Im Rahmen des ersten Offensivprogramms wurden von 2001 bis 2003 Sondermittel (Offensivmittel) in Höhe von 508,71 Mill. EUR zur Verfügung gestellt. Das zweite Offensivprogramm sah für die Jahre 2003 bis 2006 insgesamt 600 Mill. EUR vor.

Die Forschungsförderung wurde zunehmend zu einem zentralen strategischen Instrument der Wirtschaftsförderung sowie der Standort- und der Arbeitsmarktpolitik. Der Rat wies in seiner Empfehlung einer Strategie für die Entwicklung der Life Sciences vom Juli 2005 darauf hin, dass die Life Sciences in Österreich bereits heute ein bedeutender Wirtschaftsfaktor mit etwa 170 Forschungseinrichtungen, 100 Unternehmen, mehr als 10.000 Arbeitnehmern und einem jährlichen Gesamtumsatz von rd. 2,5 Mrd. EUR sind.

Experten gingen von einem dynamischen Wachstum im Bereich der Life Sciences aus, das bis zum Jahr 2015 in Österreich zusätzlich 12.000 Arbeitsplätze schaffen soll.

Eine von der Europäischen Kommission beauftragte Benchmarking-Studie vom April 2005 zeigte auf, dass Österreich gegenüber dem Jahr 2002 bei nahezu allen Outputindikatoren im Bereich der Life Sciences aufgeholt hatte. Insbesondere die Bereiche Bildung, Forschung und Fiskalpolitik stellten Schwerpunkte der österreichischen Life Sciences-Strategie dar. Weiterhin wurden jedoch bei der Entwicklung der Life Sciences in der industriellen Produktion, der Steigerung der Nachfrage nach Life Sciences-Produkten und bei Anreizen für private Unternehmensgründungen im Bereich der Life Sciences Defizite festgestellt.





# BMBWK BMVIT BMWA

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

### Strategiefindungsprozess

Rat für Forschung und Technologieentwicklung

4 Das Regierungsübereinkommen vom Jänner 2000 sah die Schaffung eines Beratungsgremiums in Forschungs- und Technologieangelegenheiten vor. Mit der Novelle des Forschungs- und Technologieförderungsgesetzes, BGBl. I Nr. 48/2000, wurde die Einrichtung des Rates gesetzlich verankert. Seine wesentlichen Aufgaben umfassen

- die Erarbeitung einer langfristigen Strategie für den Bereich Forschung und Technologieentwicklung,
- die Ausarbeitung von Schwerpunktrichtlinien für die nationalen Forschungs- und Technologieprogramme sowie für die Förderungspolitik aller forschungs-, innovations- und technologieorientierten Einrichtungen mit Beteiligung des Bundes sowie
- die Beratung der Bundesregierung, der Bundesministerien und der Landesregierungen.

Darüber hinaus wurde der Rat mit der Aufgabe betraut, Empfehlungen über die Verteilung der Mittel aus Forschungs- und Technologieoffensiven der Bundesregierung (Offensivmittel) abzugeben.

Der Rat definierte im Nationalen Forschungs- und Innovationsplan vom Dezember 2002 strategische Prinzipien für die Innovationspolitik und formulierte Vorschläge zur Umsetzung einzelner Strategieansätze sowie einer Reform des nationalen Innovationssystems. Der Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie wurde als ein wesentliches Zukunftsfeld Österreichs definiert. Der Rat stellte die Absicherung der Entwicklung der Life Sciences durch entsprechende Finanzierungsempfehlungen in Aussicht.

Eine Expertengruppe im Rat entwickelte eine Gesamtstrategie für die österreichische Biotechnologie und definierte konkrete Zielvorgaben für das nächste Jahrzehnt. Um diese Zielvorgaben auch tatsächlich zu erreichen, legte sie noch die zusätzlich erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen fest.

## Strategiefindungsprozess

### Planungsprozess

**5.1** Die Bundesregierung setzte sich in ihrem Reformdialog vom Mai 2001 das Ziel, durch Initiativen im Bereich neuer Technologiefelder, wie unter anderem den Life Sciences, die F&E-Quote von 2,03 % des BIP (2001) bis zum Jahr 2005 auf 2,5 % zu erhöhen. Zur Steigerung der F&E-Quote werden bis Ende 2006 Offensivmittel in Höhe von insgesamt rd. 1,1 Mrd. EUR bereitgestellt werden. Hinsichtlich der Verteilung dieser Mittel sollte der Rat Vorschläge unterbreiten.

Tatsächlich erreichte die F&E-Quote in Österreich im Jahr 2004 2,24 % und im Jahr 2005 2,35 % des BIP. Der Anteil der Förderungen und Initiativen des Bundes für Life Sciences erreichte von 2000 bis 2004 5,09 % der gesamten Bruttoinlandsausgaben für Forschung und Entwicklung.

Das BMWA hatte bereits zwei Jahre vor Beginn des Reformdialogs mit dem Impulsprogramm Biotechnologie ein Life Sciences-Förderungsprogramm gestartet. Auch das BMBWK hatte sein Genomforschungsprogramm GEN-AU (GENome research in AUstria) bereits vorbereitet und evaluiert. Beide Ministerien suchten daher beim Rat um Empfehlung ihrer Programmlinien und um Finanzierung aus Offensivmitteln an.

Da zu dieser Zeit keine Strategie betreffend Life Sciences vorlag und der Rat bei den vorgelegten Programmen erheblichen Abstimmungsbedarf erkannte, machte er seine Empfehlungen hinsichtlich der Vergabe von Offensivmitteln von einem Gesamtkonzept für Life Sciences abhängig.

In der Folge gelang es insbesondere dem BMBWK, seinen Mittelbedarf für die jeweiligen Life Sciences-Programme beim Rat durchzusetzen. Ungeachtet des Fehlens einer Gesamtstrategie empfahl der Rat, das GEN-AU-Programm – mit rd. 55 Mill. EUR (1. Phase: 33,59 Mill. EUR, 2. Phase: 21 Mill. EUR) das größte und teuerste österreichische Life Sciences-Programm – und den Bau des Forschungszentrums für Molekulare Medizin (CeMM) mit 14,20 Mill. EUR aus Offensivmitteln zu finanzieren.

**5.2** Der RH kritisierte, dass der Rat durch seine Empfehlungen und Mittelfreigaben für das GEN-AU-Programm und den Bau des CeMM seine eigene Vorgabe, nämlich Programm- und Offensivmittelempfehlungen erst nach Vorliegen einer Gesamtstrategie abzugeben, unterließ. Dadurch schwächte er seine Steuerungsfunktion in einem der größten Forschungsfelder deutlich.



Strategiefindungsprozess

# BMBWK BMVIT BMWA

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

Der RH empfahl dem Rat, eigene Empfehlungen einzuhalten und strategischen Zielen gegenüber Forderungen der Life Sciences-Community (Gemeinschaft) den Vorrang einzuräumen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des Rates habe er einerseits eine langfristige Forschungsstrategie für Österreich zu entwickeln und andererseits Finanzierungsempfehlungen aus Offensivmitteln abzugeben gehabt. Letzteres habe den Einstieg in ein bestehendes System mit laufenden Programmen erfordert. Das GEN-AU-Programm, den Bau des CeMM und andere Life Sciences-Programme habe er grundsätzlich positiv bewertet. Ein Aufschub sei auch deshalb nicht zielführend gewesen, weil Österreich ohnehin Aufholbedarf in der Biotechnologie gehabt habe und neue Forschungsinitiativen rasch ermöglicht werden sollten.*

*Weiters habe der Rat keineswegs seine eigenen Grundsätze zugunsten der Life Sciences-Community aufgegeben. Vielmehr müssten interessante Vorschläge in erster Linie von den Forschern selbst kommen. Der Rat greife gute und neue Ideen gerne auf und prüfe die Initiativen der Community nach objektiven Kriterien.*

*Laut Mitteilung des BMBWK könne es keinem Ressort gelingen, sich gegenüber dem Rat durchzusetzen. Der Rat prüfe Anträge der Ressorts gewissenhaft und entscheide dann auf Basis dieser Prüfung. Eine Verzögerung bzw. ein Warten auf eine Gesamtstrategie hätte Österreichs Forschung in diesem Bereich international blockiert. Die Entscheidung des Rates sei daher richtig gewesen.*

*Das BMWA vertrat die Ansicht, dass das Unterlassen von Wirtschafts- und Unternehmensförderungen nur aufgrund einer noch nicht vorhandenen Strategie zu Verzögerungen in der Entwicklung geführt hätte. Diese hätten letztendlich einen beträchtlichen Schaden für den Wirtschaftsstandort Österreich bewirkt.*

- 5.4** Der RH entgegnete dem Rat, dass dieser seine eigene Vorgabe durch die langfristig wirkende Entscheidung über den Einsatz von Fördermitteln für einzelne Programme und Initiativen in Frage gestellt hat. Weiters waren die Offensivmittel mit den Empfehlungen zur Freigabe für bestehende Programme und Initiativen schon vor dem Vorliegen einer Gesamtstrategie weitgehend gebunden.

## Strategiefindungsprozess

Dem BMBWK entgegnete der RH, dass ihm Unterlagen vorliegen, aus denen ersichtlich ist, dass seitens der Ressorts und der Life Sciences-Community massiv Druck auf den Rat ausgeübt wurde und dieser über die Vorgaben des BMF hinausgehende Empfehlungen aussprach.

Den Rat und das BMWA wies der RH darauf hin, dass Förderungen ohne Einbindung in eine Gesamtstrategie die erhebliche Gefahr bergen, die im Gesamtkontext falschen Forschungsfelder zu fördern.

### Arbeitsgruppe Biotechnologie

**6.1** Im Juli 2001 konstituierte der Rat die Arbeitsgruppe Biotechnologie, in der sowohl Bundes- und Ländervertreter als auch Vertreter von Interessengruppen aus dem Bereich der Life Sciences, wie z.B. der Österreichischen Gesellschaft für Biotechnologie und der Industriellenvereinigung, mitwirkten. Die Arbeitsgruppe hatte ein Gesamtkonzept für die österreichische Biotechnologie zu entwickeln, das für die nächsten zehn Jahre richtungweisend sein sollte; der Rat selbst übernahm dabei lediglich die Rolle eines Moderators.

Die Vertreter des BMBWK und des BMWA arbeiteten ein gemeinsames Positionspapier aus. Darin führten sie die Programme der beiden Ressorts im Bereich der Life Sciences an und beanspruchten die für diesen Bereich zur Verfügung stehenden Finanzmittel der Forschungs- und Technologieoffensive weitgehend für ihre Aktivitäten im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie.

Mit der Erstellung der von der Arbeitsgruppe beschlossenen Studie zur systematischen Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse der Life Sciences in Österreich wurde ein international tätiges Beratungsunternehmen beauftragt. Ein wesentliches Ziel dieser Studie war die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten bei der Förderung der Life Sciences. Die Studie lag im Jänner 2002 unter dem Titel „Position und Perspektiven von Österreich in der Biotechnologie“ vor.

Die Autoren kamen zum Ergebnis, dass zur erfolgreichen Positionierung Österreichs im Bereich der Life Sciences in erster Linie die „rote Biotechnologie“, also die Forschung im Bereich des Gesundheitswesens, ausgebaut werden müsse. Die Studie berücksichtigte jedoch das Vorhandensein erfolgreicher Industriestandorte der Biotechnologie in Österreich nicht, klammerte bedeutende Sektoren der Life Sciences aus und löste daher in der Folge heftigen Widerstand innerhalb des Life Sciences-Expertenkreises aus.



Strategiefindungsprozess

# BMBWK BMVIT BMWA

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

Auch wurden vorhandene Doppelgleisigkeiten in der Programmförderung der Life Sciences nicht aufgezeigt. Von der ursprünglichen Zielsetzung, mit Hilfe der Studie eine Gesamtstrategie für Life Sciences zu schaffen, rückte der Rat im Februar 2002 ab.

Ungeachtet der weiterhin fehlenden Gesamtstrategie im Bereich der Life Sciences empfahl der Rat im Februar 2002 die Finanzierung von Life Sciences-Programmen und Initiativen in Höhe von 11,36 Mill. EUR aus Offensivmitteln der Bundesregierung.

- 6.2** Der RH kritisierte, dass die Studie nicht alle wesentlichen Sektoren der Biotechnologie und nicht sämtliche Standorte der Life Sciences erfasste, wodurch sich die Ausarbeitung eines strategischen Gesamtkonzepts neuerlich verzögerte. Er wies darauf hin, dass in die Arbeitsgruppe nur jene Experten entsandt wurden, die ohnedies die österreichische Life Sciences-Förderungslandschaft nutzten.

Trotz des Vorliegens der wesentlichen zur Entscheidungsfindung erforderlichen Unterlagen und Expertisen gelang es nicht, Ziele für die strategische Entwicklung der Life Sciences zu definieren, die Programmlinien zu konzentrieren und an einer Life Sciences-Strategie auszurichten.

Abschließend wies der RH darauf hin, dass der Rat zentrale Zielsetzungen des Nationalen Forschungs- und Innovationplans, wie insbesondere das Ziel einer effizienteren und abgestimmten Förderungspolitik, verfehlte. Weiters gab er das wesentliche Instrument zur Durchsetzung der strategischen Ziele auf, nämlich die Mittelvergabe an abgestimmte Programme und Initiativen zu binden.

- 6.3** *Nach Mitteilung des Rates habe die Studie einige Schwachstellen gehabt und wesentliche existierende Stärkefelder außer Acht gelassen. Dennoch habe sie einige wesentliche Elemente der späteren Life Sciences-Strategie vorweggenommen. Sie habe dem Rat auch zur Orientierung für die Empfehlungen aus dem Offensivprogramm gedient. Weiters sei die Arbeitsgruppe Biotechnologie jeweils unterschiedlich zusammengesetzt gewesen.*

*Laut Stellungnahme des BMBWK sei vorrangiges Ziel der Studie die Erstellung einer Bestandsaufnahme und Bedarfsanalyse als Ausgangspunkt für die Konzipierung einer österreichischen Biotechnologiepolitik gewesen. Die Ergebnisse der Studie seien in den Strategiefindungsprozess eingebracht und auch umgesetzt worden.*

## Life Sciences–Strategie des Rates

Ergebnisse des  
Strategiefindungs-  
prozesses

**7.1** Zur Feststellung der Stärkefelder im Bereich der Life Sciences gab der Rat im April 2005 eine Erhebung durch die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) und die Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung (AWS) in Auftrag. Das Ergebnis lag im Juli 2005 vor und floss in die vom Rat im selben Monat verabschiedete endgültige Empfehlung betreffend die „Strategie für die Entwicklung der Life Sciences in Österreich“ ein.

**7.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Rat seine Gesamtstrategie erst nach vier Jahren und kurz vor Ende seiner Funktionsperiode fertig gestellt hat, obwohl er selbst die Life Sciences als ein besonders bedeutendes Zukunftsfeld für die österreichische Forschungslandschaft und Volkswirtschaft erkannt hatte. Der Rat übernahm letztendlich in seine Empfehlungen überwiegend die bereits im gemeinsamen Positionspapier des BMBWK und des BMWA aus dem Jahr 2001 skizzierten Ziele und Maßnahmen.

**7.3** *Der Rat wies darauf hin, dass der Prozess der Strategiefindung – ohne Vorarbeiten wie die Studie des Beratungsunternehmens und das Positionspapier der Ministerien – von der Vorbereitung des Workshops bis zur Verabschiedung des Strategiepapiers Life Sciences von Herbst 2002 bis Sommer 2005 gedauert habe. Außerdem hätten die Ratsmitglieder einzelne Themenbereiche federführend betreut und diese Funktion neben ihren belastenden hauptberuflichen Funktionen ausgeübt. Daraus könne eine gewisse Verzögerung entstanden sein.*

Ziele

**8.1** Das Strategiepapier des Rates enthielt eine Vielzahl von Zielen, wie beispielsweise die Steigerung der nationalen Gründungs- und Ansiedlungsrate oder die verstärkte internationale Präsenz der österreichischen Life Sciences. Diese Ziele waren durchwegs nicht operational formuliert. Ebenso fehlten operationale Outputziele und Meilensteine für die Zielerreichung.

**8.2** Der RH wies darauf hin, dass die einzelnen Programme der Life Sciences nur dann zielgerichtet geplant, aufeinander abgestimmt sowie einem Monitoring- und Evaluierungsprozess unterzogen werden können, wenn das beabsichtigte Gesamtziel zuvor operational definiert wurde. Er empfahl dem Rat daher, das Strategiepapier um Quantifizierungen bzw. bei qualitativen Zielen um Indikatoren, zeitliche Planungshorizonte und Meilensteine zu ergänzen sowie outputorientierte operationale Ziele zu formulieren.



# BMBWK BMVIT BMWA

Life Sciences–Strategie des Rates

**Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)**

Input- und  
Outputdaten

**8.3** *Laut Stellungnahme des Rates werde er den Vorschlag des RH, die Life Sciences–Strategie weiterzuentwickeln, aufgreifen. Er sehe es als Zukunftsaufgabe, eine entsprechende Grundlage für die Formulierung operativer und quantitativer Ziele zu schaffen.*

**9.1** Inputdaten, wie z.B. die bisher insgesamt zur Förderung der Life Sciences eingesetzten Mittel, lagen weder beim Rat noch bei den Ressorts zusammengefasst vor und mussten im Zuge der Gebarungsüberprüfung erst langwierig erhoben werden. Verdichtete Outputdaten, die Auskunft über die durch die Förderung der Life Sciences erzielten Forschungs- und Wirtschaftsergebnisse gegeben hätten, fehlten nahezu durchgängig.

**9.2** Der RH bemängelte, dass der Rat seine Empfehlungen nicht mit fundierten Daten unterlegt hat. Er empfahl dem Rat und den beteiligten Ressorts, die erforderlichen Daten umgehend zu erheben, um den Entscheidungsträgern präzise Informationen zur mittel- und langfristigen Ziel- und Budgetplanung bereitzustellen. Diese Daten sollten auch die Grundlage für ein umfassendes strategisches Controlling, die Evaluierung der Zielerreichung, die Qualitätssicherung sowie die Messung der Hebelwirkung der Förderungen bilden.

**9.3** *Laut Stellungnahme des Rates falle die Erhebung der vollständigen Input- und Outputdaten für sämtliche Life Sciences–Förderungen in den Wirkungsbereich der Bundesministerien.*

*Das BMBWK vertrat die Ansicht, dass mit den vorhandenen Studien ausreichende Instrumentarien für wirkungsanalytische Betrachtungen vorgelegen seien.*

*Laut den Mitteilungen des BMWA und des BMVIT befinde sich eine einheitliche Datenbank für strategisches Controlling bei der FFG in Umsetzung. Weiters sei der Abstimmungsprozess zur Schaffung einer ressortübergreifenden Förderungsdatenbank unter Einschluss der Bundesländer beim BKA und beim BMF bereits im Gange.*

*Das BMVIT teilte mit, dass die Bereitschaft des Ressorts bestehe, sich an programm- und ressortübergreifenden Wirkungsanalysen zu beteiligen. Um ressortübergreifenden Informationsbedürfnissen gerecht werden zu können, seien Gespräche mit dem Rat bereits aufgenommen worden. Die Erfassung und Auswertung strategisch relevanter Daten sei für das BMVIT eine wichtige Aufgabe der nächsten Jahre.*

- 9.4** Der RH wies das BMBWK auf die Kritik des Rates an der Studie des internationalen Beratungsunternehmens hin. Er betonte, dass der Rat selbst Anfang 2005 noch nicht über jene Daten verfügte, um die horizontalen und strukturellen Maßnahmen für Life Sciences in seinem Strategiekonzept 2005 zu konkretisieren. Die Instrumentarien für wirkungsanalytische Betrachtungen waren daher unzureichend.

## Empfehlungen der Life Sciences–Strategie

### Stärkefelder

- 10.1** Mitte 2005 wurde eine im Auftrag des Rates vorgenommene Erhebung der Life Sciences–Stärkefelder abgeschlossen. Sie führte zu deren Identifikation in den Bereichen der Gesundheit (medizinische Biotechnologie, Entwicklung pharmazeutischer Produkte und Medizintechnik) und der industriellen Biotechnologie (Enzyme, Prozessoptimierung, neue Substanzklassen) sowie des Aufholbedarfs (z.B. Systembiologie, Nanowissenschaften, Züchtungen) in den Life Sciences Österreichs.

Eindeutige regionale Standortschwerpunkte ergaben sich in Wien, der Steiermark und in Tirol. Wesentliche Akteure der Life Sciences, insbesondere aus dem Unternehmenssektor, beteiligten sich jedoch nicht an der Erhebung.

- 10.2** Der RH beurteilte die Aussagekraft der Erhebung der Stärkefelder als unzureichend. Da nicht alle wesentlichen Akteure der österreichischen Life Sciences–Community Daten geliefert hatten, wies die Erhebung – wie auch der Rat selbst feststellte – „blinde Flecken“ auf. Der RH empfahl dem Rat, auch die Entwicklungschancen jener Sektoren zu berücksichtigen, die an der Erhebung nicht beteiligt waren. Ferner wären deren Vertreter verstärkt in weitere Erhebungen und Planungsprozesse einzubinden.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des Rates hätten sämtliche wesentlichen Akteure der österreichischen Biotechnologielandschaft aus Wissenschaft und Wirtschaft Gelegenheit gehabt, sich an der Erhebung zu beteiligen. Die Erhebung stelle eine ausreichende Orientierungshilfe für künftige Ratsempfehlungen dar. Weiters seien in seinem Strategiepapier sämtliche Bereiche der Life Sciences eingeschlossen. Er sei jedoch weiterhin offen für Vorschläge aus bislang weniger stark vertretenen Themenfeldern.*

*Das BMWA teilte mit, dass es die schwerpunktmäßig verstärkte Förderung strategisch wichtiger Förderungsfelder ausdrücklich befürworte.*





# BMBWK BMVIT BMWA

## Empfehlungen der Life Sciences-Strategie

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

### Monitoring

- 11.1** Der Rat beabsichtigte, die Fortschritte der Umsetzung des europäischen Aktionsplans und des nationalen Strategiepapiers durch einen Monitoringprozess zu begleiten und im Nachhinein bewerten zu lassen.
- 11.2** Der RH wertete die Absicht, einen durchgehenden Monitoringprozess zu etablieren, positiv. Zuvor sollte der Rat jedoch operationale Ziele formulieren und hinreichend definierte Maßnahmen empfehlen, deren Umsetzung durch Indikatoren gemessen werden kann. Nur dadurch könnten der Grad der Zielerreichung verfolgt und neue Zielfelder identifiziert werden.

### Controlling

- 12.1** Das BMBWK, das BMWA und das BMVIT verfügten im Bereich der Life Sciences über kein strategisches Controlling. Zudem gaben die Ressorts dem Rat die zur Umsetzung seiner Strategie tatsächlich aufgewendeten Finanzmittel nicht bekannt. Dem Rat war es daher nicht möglich, die für die Förderung der Life Sciences noch zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel zu planen. Ein – auch vom Rat wiederholt gefordertes – outputseitiges Controlling, das Outputergebnisse wie z.B. die Steigerung der Patenträte oder die Erhöhung der Publikationsindizes verfolgt hätte, fehlte für Bereiche der Life Sciences.
- 12.2** Der RH kritisierte, dass die an der Forschungsförderung beteiligten Ressorts nur über punktuelle Kenntnisse aus dem Förderungsbereich ihrer Life Sciences-Aktivitäten verfügten. Eine laufende Datenerfassung und Instrumentarien zur Koordination der Life Sciences-Programme fehlten.

Er empfahl dem Rat und den beteiligten Ressorts, ein Outputcontrolling für Life Sciences einzurichten. Dadurch wären anhand von Indikatoren die Steuerung der Förderungen für Life Sciences und eine Überprüfung der Zielerreichung möglich. Letztlich sollten durch ein Outputcontrolling verdichtete Informationen für die Ziel- und Ressourcensteuerung der politischen Entscheidungsträger bereitgestellt werden.

Da sich kompetitive und transparente Systeme der Forschungsförderung international am effektivsten erwiesen haben, empfahl der RH, sowohl Bottom-up- als auch Top-down-Förderungen\* im Bereich der Life Sciences grundsätzlich unter transparenten Wettbewerbsbedingungen zu gestalten. Weiters sollte ein umfassendes Forschungscontrolling eingerichtet werden, um so die mit den Förderungen angestrebten Ziele im Leistungs- und Budgetbereich verfolgen und steuern zu können.

\* Bottom-up-Förderungen: Förderungen nach dem Antragsprinzip  
Top-down-Förderungen: programmbestimmte Förderungen

## Empfehlungen der Life Sciences–Strategie

**12.3** *Laut Stellungnahme des Rates sei er über den aktuellen Verbrauch der Offensivmittel regelmäßig vom BMF informiert worden. Darüber hinaus habe er selbst Datenerhebungen über die einzelnen von ihm empfohlenen Programme durchgeführt. Der Rat und das BMWA begrüßten die Empfehlungen des RH, ein umfassendes Controlling einzurichten.*

*Nach Ansicht des Rates sollte das Controlling bei den Fachministerien und beim BMF eingerichtet werden. Weiters seien verdichtete Controllingdaten eine wesentliche Grundlage für seine Offensivmittelempfehlungen. Insbesondere sei die Erstellung von Controllingdaten für alle Budgets (Ordinarium, Nationalstiftung für Forschung, Technologie und Entwicklung [Nationalstiftung] und Offensivmittel) notwendig, um tatsächlich ein umfassendes Controlling zu ermöglichen.*

*Das BMBWK pflichtete dem RH bei, dass es mangels entsprechender Informationsinstrumentarien kein umfassendes Finanzcontrolling gebe. Es werde sich jedoch um eine Verbesserung in diesem Bereich bemühen.*

*Laut Mitteilung des BMVIT werde es verstärkt strategisches Controlling vorsehen.*

**12.4** Der RH entgegnete dem Rat hinsichtlich der Informationen über den Offensivmittelverbrauch, dass der Rat zur Zeit der Gebarungüberprüfung zwar den aktuellen Verbrauch der Offensivmittel I hinsichtlich Life Sciences dokumentiert hatte, nicht hingegen jenen der Offensivmittel II. Der RH hatte daher bei den beteiligten Ressorts umfangreiche Erhebungen über den Mitteleinsatz für Life Sciences durchzuführen. Er pflichtete dem Rat allerdings bei, das Controlling bei den zuständigen Ressorts bzw. den Einrichtungen der Forschungsförderung anzusiedeln.

## Gründungs- und Wachstums- finanzierung

**13.1** Der Anteil der für die Frühphasen- und Wachstumsförderungsfinanzierung von Unternehmen aufgewendeten Förderungen lag bei lediglich 0,52 % der Gesamtmittel für Life Sciences.

**13.2** Nach Ansicht des RH sollte die Förderung der Frühphasen- und Wachstumsförderungsfinanzierung von Unternehmen bedarfsgerecht bemessen werden. Er empfahl, die bereits vom Rat vorgeschlagenen Lösungsansätze zu prüfen, wie insbesondere den privaten österreichischen Risikokapitalmarkt durch Änderung der international nicht wettbewerbsfähigen steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu mobilisieren. Weiters wäre durch Einführung international attraktiver Fondsstrukturen die Finanzierung von Entwicklungen im Bereich der Life Sciences zu fördern.



# BMBWK BMVIT BMWA

## Empfehlungen der Life Sciences-Strategie

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

### Basisförderungen

- 14.1** Der Rat empfahl, Initiativen im Bereich der Life Sciences, wie z.B. die Errichtung des „IMBA – Institut für Molekulare Biotechnologie GmbH“ (IMBA), den Bau des CeMM und die Errichtung der Infrastruktur der Universitäten, aus Offensivmitteln in Höhe von rd. 98 Mill. EUR zu finanzieren. Das BMBWK konnte dem RH keine mittelfristige Budgetplanung hinsichtlich der Bedeckung der nach Fertigstellung dieser Initiativen zu erwartenden Betriebskosten vorlegen.
- 14.2** Der RH empfahl dem BMBWK, den für den Betrieb dieser Forschungseinrichtungen erforderlichen Jahresbedarf zu kalkulieren und diesen Finanzmittelbedarf bei der Budgetplanung zu berücksichtigen. Weiters wären stabile Regelbudgets einzuführen, die den geförderten Einrichtungen mittelfristige Planungssicherheit gewähren.
- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK hätten sämtliche Institutionen mittelfristige Budgetpläne vorgelegt. Diese seien in die Budgetplanung des Ressorts eingeflossen. Allerdings sei eine langfristige Planung aufgrund der Einjährigkeit des Budgets nicht unmittelbar umsetzbar.*
- 14.4** Der RH wies darauf hin, dass ihm mittelfristige Budgetpläne bisher nicht vorgelegt wurden.

### Abstimmung der Förderungsstellen und –instrumente

- 15.1** Sowohl der Bund als auch die Länder entwickelten Life Sciences-Förderungsprogramme, wie etwa im Bereich der Gründungs- und Wachstumsfinanzierungen von Unternehmen; diese waren nur teilweise aufeinander abgestimmt.

Um die Effektivität der für die Forschung eingesetzten öffentlichen Mittel zu optimieren und die österreichische Wertschöpfung zu erhöhen, empfahl der Rat eine durchgängige „Förderkette“, innerhalb der einem Projekt vom Grundlagenstadium an bis hin zur Marktreife eines Produkts zielgerichtete Förderungen zuerkannt werden können. Dabei wäre auf die Vermeidung von Überschneidungen und Doppelgleisigkeiten zu achten.

- 15.2** Der RH erachtete die vom Rat empfohlene Abstimmung von Einzelstrategien und der sich daraus ableitenden Maßnahmen als wesentlich für das Gelingen der Life Sciences-Gesamtstrategie. Er empfahl dem Rat und den beteiligten Ressorts daher die Zusammenführung von Programmen und Initiativen zu einem Gesamtförderungssystem.

**15.3** *Laut Stellungnahme des Rates habe er sich stets bemüht, bestehende Doppelgleisigkeiten zwischen Förderungsprogrammen und Aktivitäten in allen Forschungsbereichen zu bereinigen und Abstimmungen zwischen den Ministerien, den Förderungseinrichtungen sowie zwischen Bund und Ländern herbeizuführen. Entscheidende Verbesserungen seien bereits durch die Schaffung der FFG und AWS erreicht worden. Zur besseren Abstimmung zwischen Bund und Ländern habe er eine Plattform initiiert. Der Rat sehe hier weiteren Optimierungsbedarf und werde seine Bemühungen fortsetzen.*

*Das BMWA gab bekannt, dass es die Empfehlungen des RH betreffend die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten begrüße.*

## Förderungsmittel für Life Sciences

### Allgemeines

**16** Folgende Programme und Initiativen der an der Förderung der Life Sciences beteiligten Ressorts wurden aus Offensivmitteln der Bundesregierung finanziert:

#### GEN-AU

GENome research in AUstria ist ein österreichisches Genomforschungsprogramm zur Stärkung der internationalen wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs.

#### ÖZBT

Das Österreichische Zentrum für Biomodelle und Transgenetik dient der Erforschung und Nutzung der Genominformation in Biomedizin und Biotechnologie.

#### IMG

Das Institut für Medizinische Genomforschung und Systembiologie (seit 2005 IMGUS bezeichnet) dient der ganzheitlichen Erforschung biologischer Vorgänge mit Hilfe der Bioinformatik bzw. von Computermodellen.



# BMBWK BMVIT BMWA

Förderungsmittel für Life Sciences

**Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)**

## ÖAW-CeMM

Das Centrum für Molekulare Medizin erforscht die Umsetzung molekularbiologischer Methoden in Kooperation mit der pharmazeutischen Industrie.

## ÖAW-GMI

Das Gregor-Mendel-Institut betreibt molekulare Pflanzenforschung.

## ÖAW-IMBA

Das Institut für molekulare und zelluläre Bioinformatik betreibt Grundlagenforschung hinsichtlich molekularer Ursachen der Entstehung von Krankheiten.

## Stipendien FWF

Initiative zur Förderung des akademischen Nachwuchses durch Stipendien.

## Uni-Infrastruktur

Vom Rat empfohlene Mittel für Infrastrukturverbesserungsmaßnahmen an Universitäten im Forschungsbereich der Biowissenschaften.

## PhDProg

Das PhD-Programm am Vienna Biocenter dient der postgradualen Nachwuchsförderung.

## LISA-Projekte

Das Programm Life Sciences Austria soll Firmengründungen im Bereich der Life Sciences fördern.

## Förderungsmittel für Life Sciences

### LISA-Seedfinancing

Das LISA-Seedfinancing-Programm finanziert das Wachstum von innovativen Unternehmen vor und während der Gründungsphase durch eine speziell darauf zugeschnittene Startfinanzierung.

### Kompetenzzentren K\_ind/K\_net

Das Kompetenzzentrenprogramm K\_ind/K\_net soll Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft verstärken.

### CDG

Die Christian Doppler Forschungsgesellschaft (CDG) fördert die Kooperation von Universitäten und Unternehmen im Bereich der anwendungsorientierten Grundlagenforschung.

### protec

Das Technologietransferprogramm protec fördert Innovationen in kleinen und mittleren Unternehmen.

### Bridge FFG

Das Bridge Brückenschlagprogramm der FFG dient der Schließung der Förderungslücke zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung.

### Bridge FWF

Das Bridge Brückenschlagprogramm des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) dient der Schließung der Förderungslücke zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung.

### Kompetenzzentren K\_plus

Das Kompetenzzentrenprogramm soll Kooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft anregen und exzellente Forschung in international wettbewerbsfähiger Größenordnung fördern.



# BMBWK BMVIT BMWA

Förderungsmittel für Life Sciences

**Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)**

## AplusB

Das Impulsprogramm Academia plus Business fördert die Gründung von Unternehmen aus dem akademischen Sektor.

## FHplus

Das Impulsprogramm FHplus dient dem F&E-Strukturaufbau im Sektor Fachhochschulen und fördert Kooperationsvorhaben unter finanzieller Beteiligung von Unternehmen.

## Biomed

Eine biomedizinische Initiative des BMVIT

Förderungen im BMBWK

**17.1** Die Mittelherkunft zur Förderung der Life Sciences stellte sich von 2000 bis Mitte 2005 wie folgt dar:

Jahr	ordentlicher Haushalt	Offensivmittel I	Offensivmittel II	Nationalstiftung	nicht zuordenbar	Summe
in Mill. EUR						
2000	5,48	-	-	-	2,86	8,34
2001	5,31	3,00	-	-	3,87	12,18
2002	5,70	16,01	-	-	3,85	25,56
2003	10,64	8,71	-	-	5,18	24,53
2004	7,39	11,55	9,04	5,82	5,19	38,99
2005	8,06	4,03	15,24	-*	2,65	29,98
<b>Summe</b>	<b>42,58</b>	<b>43,30</b>	<b>24,28</b>	<b>5,82</b>	<b>23,60</b>	<b>139,58</b>

\* voraussichtlich 10,40 Mill. EUR

## Förderungsmittel für Life Sciences

Im selben Zeitraum wurden die Mittel zur Förderung der Life Sciences wie folgt eingesetzt:

Jahr	GEN-AU	ÖZBT*	IMG*	ÖAW-CeMM*	ÖAW-GMI, Innsbruck, Salzburg*	ÖAW-IMBA*	Stipendien FWF	Uni-Infrastruktur*	PhDProg	Summe
in Mill. EUR										
2000	-	-	-	0,36	3,67	1,45	2,86	-	-	8,34
2001	0,24	-	-	1,45	3,74	2,88	3,87	-	-	12,18
2002	9,62	1,33	0,13	0,36	4,46	5,81	3,85	-	-	25,56
2003	8,59	-	0,04	0,36	4,81	5,55	5,18	-	-	24,53
2004	7,14	1,00	0,98	0,30	3,49	12,36	5,19	7,53	1,00	38,99
2005	1,29	2,42	0,19	2,74	2,27	5,55	2,65	12,37	0,50	29,98
<b>Summe</b>	<b>26,88</b>	<b>4,75</b>	<b>1,34</b>	<b>5,57</b>	<b>22,44</b>	<b>33,60</b>	<b>23,60</b>	<b>19,90</b>	<b>1,50</b>	<b>139,58</b>
in %										
Anteil an der Ressortsumme	19,26	3,40	0,96	3,99	16,08	24,07	16,91	14,26	1,07	100,00
Anteil an der Gesamtsumme	6,77	1,20	0,34	1,40	5,65	8,46	5,94	5,01	0,38	35,15

\* Mittel zur Errichtung von Infrastruktur (87,60 Mill. EUR)

In der Mehrzahl seiner Initiativen beschäftigte sich das BMBWK mit der Förderung der Grundlagenforschung. Das Ressort stellte für diese Zwecke von 2000 bis Mitte 2005 insgesamt 139,58 Mill. EUR bereit. Von diesen Mitteln setzte das BMBWK im selben Zeitraum auf der Grundlage von Empfehlungen des Rates Mittel in Höhe von 87,60 Mill. EUR zur Errichtung von Infrastruktur ein.

Das BMBWK konnte beim Rat die Finanzierung von nicht aus den Mitteln des ordentlichen Haushalts bedeckten Projekten aus Offensivmitteln erwirken. Folgekosten, die nach Fertigstellung und Aufnahme des Forschungsbetriebs anfallen werden, wurden jedoch nicht eingeplant. Aufgrund der angespannten Budgetlage des BMBWK war abzu-sehen, dass die Basisfinanzierungen dieser Projekte nicht aus Mitteln des ordentlichen Haushalts bedeckt werden können.





# BMBWK BMVIT BMWA

Förderungsmittel für Life Sciences

**Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)**

- 17.2** Der RH empfahl dem BMBWK, durchgängig die Folgekosten von Infrastrukturinvestitionen zu ermitteln und für ihre Bedeckung in den Jahresbudgets entsprechend vorzusorgen.

Der Rat sollte Offensivmittel nur für nachhaltig strukturverbessernde Maßnahmen und nicht zur Beseitigung von Budgetengpässen empfehlen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des Rates habe er selbst immer wieder darauf hingewiesen, dass die Bedeckung von Basisaktivitäten aus den Budgetordinarien sicherzustellen sei, damit die Offensivmittel ausschließlich für neue Vorhaben eingesetzt und ihre volle Wirkung als Anstoßfinanzierung entfalten könnten.*

*Dass Offensivmittel in Einzelfällen zur Finanzierung laufender Programme bzw. von Basisaktivitäten eingesetzt worden seien, sei ausschließlich darauf zurückzuführen, dass ihre Bedeckung andernfalls nicht gegeben gewesen wäre.*

*Das BMBWK wies darauf hin, dass Folgekosten aufgrund der Einjährigkeit der Budgets nicht eingeplant werden könnten. Budgetpläne der genannten Institutionen lägen dem BMBWK vor.*

- 17.4** Der RH wies das BMBWK darauf hin, dass ihm Budgetpläne bisher nicht vorgelegt wurden.

Förderungen im  
BMWA

- 18.1** Die Mittelherkunft zur Förderung der Life Sciences stellte sich von 2000 bis Mitte 2005 wie folgt dar:

Jahr	ordentlicher Haushalt	Offensivmittel I/ sonstige Programme	Offensivmittel II/ sonstige Programme	Summe
in Mill. EUR				
2000	–	0,15	–	0,15
2001	–	3,42	–	3,42
2002	0,20	8,46	–	8,66
2003	0,07	0,51	–	0,58
2004	0,21	–	5,22	5,43
2005	0,12	–	5,64	5,76
<b>Summe</b>	<b>0,60</b>	<b>12,54</b>	<b>10,86</b>	<b>24,00*</b>

## Förderungsmittel für Life Sciences

Im selben Zeitraum wurden die Mittel zur Förderung der Life Sciences wie folgt eingesetzt:

Jahr	LISA-Projekte	LISA-Seed-financing	Kompetenz-zentren K_ind/K_net	CDG	protec	sonstige Programme	Summe
in Mill. EUR							
2000	-	-	-	0,15	-	-	0,15
2001	0,33	-	0,54	0,15	-	-	1,02
2002	0,47	-	0,78	0,15	-	0,20	1,60
2003	1,26	-	2,03	0,51	-	0,07	3,87
2004	1,56	0,60	2,15	0,86	-	0,20	5,37
2005	1,00	1,45	2,61	1,34	0,08	-	6,48
<b>Summe</b>	<b>4,62</b>	<b>2,05</b>	<b>8,11</b>	<b>3,16</b>	<b>0,08</b>	<b>0,47</b>	<b>18,49*</b>
in %							
Anteil an der Ressort-summe	24,99	11,09	43,86	17,09	0,43	2,54	100,00
Anteil an der Gesamt-summe	1,16	0,52	2,04	0,79	0,02	0,12	4,56

\* Die Differenz zwischen Mittelherkunft und -verwendung resultiert aus noch nicht in Anspruch genommenen Förderungsmitteln. Diese wurden vom BMWA als Rücklagen dotiert.

Das Strategiekonzept des Rates widmete der Schaffung von Förderungsinstrumenten zur Unterstützung der Frühphasen- und Wachstumsförderung von österreichischen Life Sciences-Unternehmen im Förderungsbereich des BMWA breiten Raum. Es wies einen hohen, aber nicht näher quantifizierten Förderungsbedarf aus.

**18.2** Der RH wies auf die besondere Bedeutung hin, die der Schaffung von Förderungsinstrumenten zur Unterstützung der Frühphasen- und Wachstumsförderung im Strategiekonzept zuerkannt worden war. Er kritisierte, dass die Frühphasen- und Wachstumsförderungsfinanzierung von Life Sciences-Projekten im BMWA nur mit einem Anteil von 1,68 % an den gesamten Förderungen für Life Sciences dotiert war.

Der RH empfahl dem BMWA und dem Rat, quantifizierte Ziele für die Frühphasen- und Wachstumsförderung vorzugeben. Weiters sollte das BMWA den strategischen Finanzierungsbedarf für Frühphasen- und Wachstumsförderung – entsprechend den Zielsetzungen des Rates – bedarfsgerecht bemessen.



# BMBWK BMVIT BMWA

Förderungsmittel für Life Sciences

Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

Förderungen im  
BMVIT

19.1 Die Mittelherkunft zur Förderung der Life Sciences stellte sich von 2000 bis Mitte 2005 wie folgt dar:

Jahr	ordentlicher Haushalt	Offensivmittel I	Offensivmittel II	Nationalstiftung	Summe
in Mill. EUR					
2000	38,19	0,42	-	-	38,61
2001	39,77	0,73	-	-	40,50
2002	45,30	1,70	-	-	47,00
2003	45,62	1,85	-	-	47,47
2004	41,42	2,43	0,19	5,82	49,86
2005	14,14	-	1,38	-	15,52
<b>Summe</b>	<b>224,44</b>	<b>7,13</b>	<b>1,57</b>	<b>5,82</b>	<b>238,96</b>

Im selben Zeitraum wurden die Mittel zur Förderung der Life Sciences wie folgt eingesetzt:

Jahr	FFF bzw. FFG	FWF	Bridge FFG	Bridge FWF	K_plus	AplusB	FHplus	Biomed	Summe
in Mill. EUR									
2000	12,27	25,91	-	-	0,43	-	-	-	38,61
2001	10,50	29,26	-	-	0,74	-	-	-	40,50
2002	15,00	29,32	-	-	1,54	0,16	-	0,98	47,00
2003	12,91	32,72	-	-	1,42	0,27	0,15	-	47,47
2004	13,65	33,79	-	-	1,88	0,39	0,15	-	49,86
2005	-	14,14	-	0,14	0,88	0,32	0,04	-	15,52
<b>Summe</b>	<b>64,33</b>	<b>165,14</b>	<b>-</b>	<b>0,14</b>	<b>6,89</b>	<b>1,14</b>	<b>0,34</b>	<b>0,98</b>	<b>238,96</b>
in %									
Anteil an der Ressortsumme	26,92	69,11	-	0,06	2,88	0,48	0,14	0,41	100,00
Anteil an der Gesamtsumme	16,20	41,59	-	0,04	1,74	0,29	0,09	0,25	60,20

## Förderungsmittel für Life Sciences

Die beiden auf Bundesebene mit der Forschungsförderung beauftragten Fonds, nämlich der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) und der Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft (FFF)\*, waren dem Ressortbereich des BMVIT zugeordnet und unterlagen seiner Aufsicht. Bei der FFG übte das BMVIT die Gesellschafterrechte gemeinsam mit dem BMWA aus.

\* seit Mitte 2004 aufgrund bundesgesetzlicher Regelung im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH (FFG) übertragen

Von 2000 bis Mitte 2005 wendeten der FWF insgesamt 165,14 Mill. EUR sowie der FFF (bzw. die FFG) 64,33 Mill. EUR und damit 57,79 % der für Forschungsförderungen für den Bereich der Life Sciences insgesamt vom Ressort zur Verfügung gestellten Mittel auf.

Die Mittel des FWF sowie jene des BMBWK waren zur Gänze der Grundlagenforschung zuzurechnen. Von 2000 bis Mitte 2005 stellten diese beiden Institutionen dafür insgesamt 304,72 Mill. EUR bereit. Dies entsprach rd. 77 % der gesamten in diesem Zeitraum aufgewendeten Förderungsmittel für Life Sciences.

Die Aufteilung der Finanzmittel zwischen Grundlagenforschung und angewandeter Forschung beruhte nicht auf systematischen Erhebungen.

Beide Fonds bzw. die FFG vergaben Forschungsförderungsmittel autonom überwiegend nach dem Bottom-up-Prinzip, d.h. ohne Einschränkung auf bestimmte Schwerpunkte. Das BMVIT verfügte über kein strategisches Controlling hinsichtlich des Einsatzes der Finanzmittel der beiden Fonds bzw. der FFG für Förderungen im Bereich der Life Sciences.

- 19.2** Der RH empfahl dem Rat und den beteiligten Ressorts, den Mittelbedarf für Grundlagenforschung und angewandte Forschung durch objektive Erhebungen zu ermitteln und die Aufteilung der Finanzmittel danach auszurichten. Angesichts der Bedeutung der Förderungsmittel der beiden Fonds bzw. der FFG wies der RH auf deren nur geringe Einbindung in die Life Sciences-Strategie hin.

Dem BMVIT empfahl der RH, ein strategisches Controlling hinsichtlich der Forschungsförderungsmittel des FWF und der FFG aufzubauen.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT werde es sich im Zuge der mit der Schaffung der FFG und der Umorganisation des FWF begonnenen Forschungsförderungsreform verstärkt auf die Steuerung, das strategische Controlling und das Wissensmanagement konzentrieren.*



# BMBWK BMVIT BMWA

## Strategiefindung im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)

### Zusammenfassende Beurteilung

**20** Der Rat hat mit seiner „Strategie für die Entwicklung der Life Sciences in Österreich“ erstmals eine Gesamtstrategie für ein bedeutendes Forschungs- und Technologiefeld empfohlen. Der RH steht dieser Empfehlung grundsätzlich positiv gegenüber, weil dadurch Ziele wie beispielsweise die Schaffung einer wissensbasierten Gesellschaft, die Probleme von Wachstum und Beschäftigung sowie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit offensiv in Angriff genommen werden können.

Dennoch besteht Bedarf nach Überarbeitung und Konkretisierung der Life Sciences-Strategie, um aus ihr effektive Maßnahmen auf politischer und operativer Ebene ableiten zu können.

### Schlussbemerkungen

**21** Zusammenfassend empfahl der RH

dem Rat:

(1) Eigene Empfehlungen wären einzuhalten und strategischen Zielen gegenüber Forderungen der Life Sciences-Community der Vorrang einzuräumen.

(2) Das Strategiepapier sollte um Quantifizierungen bzw. bei qualitativen Zielen um Indikatoren, zeitliche Planungshorizonte und Meilensteine ergänzt werden. Weiters wären operationale Outputziele zu formulieren.

(3) Die Entwicklungschancen jener Sektoren wären zu berücksichtigen, die an der Erhebung der Life Sciences-Stärkefelder nicht beteiligt waren.

(4) Offensivmittel wären nur für nachhaltig strukturverbessernde Maßnahmen und nicht zur Beseitigung von Budgetengpässen zu empfehlen.

dem BMBWK:

(5) Der für den Betrieb von Forschungseinrichtungen erforderliche Jahresbedarf wäre zu kalkulieren. Dieser Finanzmittelbedarf sollte bei der Budgetplanung berücksichtigt werden.

(6) Die Folgekosten von Infrastrukturinvestitionen sollten durchgängig ermittelt werden. Für ihre Bedeckung wäre in den Jahresbudgets entsprechend vorzusorgen.

## Schlussbemerkungen

dem BMWA:

(7) Der strategische Finanzierungsbedarf für Frühphasen- und Wachstumsförderung wäre – entsprechend den Zielsetzungen des Rates – bedarfsgerecht zu bemessen.

dem BMVIT:

(8) Hinsichtlich der Forschungsförderungsmittel des Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft mbH sollte ein strategisches Controlling aufgebaut werden.

dem Rat und dem BMWA:

(9) Für die Frühphasen- und Wachstumsförderung sollten quantifizierte Ziele vorgegeben werden.

dem Rat, dem BMBWK, dem BMWA und dem BMVIT:

(10) Die erforderlichen Input- und Outputdaten wären umgehend zu erheben, um den Entscheidungsträgern präzise Informationen zur mittel- und langfristigen Ziel- und Budgetplanung bereitzustellen.

(11) Es sollte ein Outputcontrolling für Life Sciences eingerichtet werden. Weiters wäre ein umfassendes Forschungscontrolling einzurichten, um so die mit den Förderungen angestrebten Ziele im Leistungs- und Budgetbereich verfolgen und steuern zu können.

(12) Programme und Initiativen sollten zu einem Gesamtförderungssystem zusammengeführt werden.

(13) Der Mittelbedarf für Grundlagenforschung und angewandte Forschung wäre durch objektive Erhebungen zu ermitteln und die Aufteilung der Finanzmittel daran auszurichten.

## **Wirkungsbereich der Bundesministerien für Gesundheit und Frauen Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**

### **Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken**

Ein direkter Vergleich der bei der Agrarmarkt Austria und der Statistik Austria eingerichteten Tierdatenbanken (Rinder und Schweine) ist durch die unterschiedlichen an sie gestellten Anforderungen nicht möglich.

Nach Einrichtung der Rinderdatenbank bei der Agrarmarkt Austria wurde die Zentrale Schweinedatenbank bei der Statistik Austria aufgebaut. Die Einrichtung einer Schweinedatenbank bei der Agrarmarkt Austria hätte die Nutzung von Synergieeffekten und den Rückgriff auf das bestehende Know-how ermöglicht.

Der Aufbau des Veterinärinformationssystems stellt einen grundlegenden Schritt im Rahmen der Seuchenprävention und -bekämpfung dar. Die an eine Förderungsdatenbank zu stellenden Anforderungen sowie der von der EU geforderte mehrjährige Kontrollplan sind im Pflichtenheft zur Errichtung und zum Betrieb des Veterinärinformationssystems nicht abgedeckt.

#### **Kurzfassung**

Betreffend die Kennzeichnung und Registrierung bestimmter Nutztierarten (Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen) bestanden EU-Vorgaben und eine Reihe innerstaatlicher Rechtsvorschriften.

Beim Aufbau der Rinderdatenbank wurde sowohl auf die Abwicklung von Förderungen als auch auf die Seuchenprävention und die Rückverfolgung von Fleischerzeugnissen Bedacht genommen. Sie wird seit Jänner 1998 von der Agrarmarkt Austria geführt. Die Zentrale Schweinedatenbank dient primär der Seuchenprävention und -bekämpfung; am 1. Oktober 2003, rd. neun Monate nach dem von der EU vorgegebenen Termin, wurde mit den Meldungen an die Zentrale Schweinedatenbank begonnen.

Die Ablehnung der Anbindung einer Schweinedatenbank an die Rinderdatenbank bei der Agrarmarkt Austria wurde im Jahr 2000 mit fehlenden rechtlichen Voraussetzungen begründet.

## Kurzfassung

Sowohl in der Agrarmarkt Austria als auch in der Statistik Austria bestehen Betriebsregister, in denen die Stammdaten der landwirtschaftlichen Betriebe erfasst werden; die Daten sind nicht ident. Im Falle eines Seuchenausbruchs ist eine einheitliche Verfolgung der Tierverbringungen sowie die Festlegung der Quarantäne-Bereiche durch die Führung von zwei verschiedenen, örtlich getrennten Registern nur erschwert möglich.

Die Kennzeichnung sowie die Verfolgung von Schweinen unterscheiden sich grundsätzlich von der Rinderkennzeichnung und -verfolgung. Auf eine Meldung der Geburten- bzw. Todesfälle an die Zentrale Schweinedatenbank wurde verzichtet; dadurch wird nicht nur die Kontrolle des Schweinebestandes des einzelnen Betriebes, sondern auch die Ermittlung des gesamten Schweinebestandes in Österreich erschwert.

Durch die geplante zukünftige Anbindung von externen Tierdatenbanken und des Geographischen Informationssystems an das Veterinärinformationssystem soll eine umfassende Betriebs-, Tier- und Ereignisdatenbank erstellt werden. Diese Überlegungen hätten jedoch in Anbetracht der seit vielen Jahren bekannten Forderungen der EU bereits infolge der Einrichtung der ersten Tierdatenbank (Rinderdatenbank) erfolgen sollen.

Bezieher von Marktordnungs-Direktzahlungen sind ab dem Jahr 2005 verpflichtet, unter anderem Grundanforderungen an die Betriebsführung in bestimmten Bereichen zu wahren (Cross Compliance). Die für eine Kontrolle der Tiergesundheit, des Tierschutzes und der Lebensmittelsicherheit im Rahmen von Förderungsprüfungen vor Ort nötigen Daten sollten abgeklärt und in das Veterinärinformationssystem übernommen werden.





# BMGF BMLFUW

## Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken

### Kenndaten zur Tierkennzeichnung und zu den Tierdatenbanken

<b>EU-Rechtsgrundlagen</b>	Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen	
	Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren	
	mit 15 weiteren Richtlinien bzw. Verordnungen	
	<b>Rinderdatenbank</b>	<b>Zentrale Schweinedatenbank</b>
<b>Nationale Rechtsgrundlagen</b>	Rindererfassungs-Verordnung, BGBl. II Nr. 409/1998	Tierkennzeichnungsverordnung 1997, BGBl. II Nr. 369/1997
	Rinderkennzeichnungs-Verordnung 1998, BGBl. II Nr. 408/1997	Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2003, BGBl. II Nr. 490/2003
		Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2005, BGBl. II Nr. 210/2005
<b>Kosten</b>	in Mill. EUR	
	<b>1997 – 2000</b>	<b>2000 – 2005</b>
Implementierung und Betrieb <sup>1)</sup>	rd. 8,7 <sup>2)</sup>	16,3 <sup>3)</sup>
	<b>ab 2000</b>	<b>2006 – 2007</b>
Betrieb <sup>1)</sup> pro Jahr	rd. 4,5 <sup>4)</sup>	2,95
<b>Meldungen pro Jahr</b>	rd. 4 Mill.	rd. 1,5 Mill.

<sup>1)</sup> Die Betriebskosten sind aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenbereiche nicht direkt vergleichbar.

<sup>2)</sup> laut Kostenstellenrechnung

<sup>3)</sup> inklusive Abgeltung für Controlling

<sup>4)</sup> laut Kostenträgerrechnung, im Durchschnitt

## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von März bis August 2005 – mit Unterbrechungen – die Einführung der Tierkennzeichnung und der Tierdatenbanken in Österreich.

Im Rahmen dieser Überprüfung erfolgten Erhebungen bei der Agrarmarkt Austria und beim BMGF. Die Statistik Austria, die vom damals zuständigen BMSG mit dem Aufbau und dem Betrieb einer Schweinedatenbank betraut wurde, präsentierte dem RH die dort geführte Datenbank.

Zu dem im Oktober 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Agrarmarkt Austria im November 2005, das BMLFUW im Dezember 2005 und das BMGF im Jänner 2006 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2006.

## Rechtliche Grundlagen

- 2.1 In den Richtlinien 64/432/EWG<sup>1)</sup> und 92/102/EWG<sup>2)</sup> des Rates waren neben der Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen auch die Kennzeichnung sowie die Registrierung von bestimmten Nutztierarten (Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen) vorgesehen. Darauf basierend erließ die EU bis zum Jahr 2004 weitere 15 Richtlinien bzw. Verordnungen, die eine Kennzeichnung und Registrierung von Tieren im Detail regeln.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 21/2004<sup>3)</sup> des Rates (vom 17. Dezember 2003) wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ein System zur Kennzeichnung sowie Registrierung von Schafen und Ziegen (Betriebsdatenbank) bis 9. Juli 2005 einzuführen.

Eine erste Umsetzung der EU-Vorgaben erfolgte 1998 mit der Implementierung und Führung einer Rinderdatenbank und der Einführung einer EU-gerechten Rinderkennzeichnung.<sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen

<sup>2)</sup> Richtlinie 92/102/EWG des Rates vom 27. November 1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren

<sup>3)</sup> Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG

<sup>4)</sup> Rindererfassungs-Verordnung, BGBl. II Nr. 409/1998; Rinderkennzeichnungs-Verordnung 1998, BGBl. II Nr. 408/1997

Die Kennzeichnung von Schweinen, Schafen und Ziegen wurde vorerst in der Tierkennzeichnungsverordnung 1997 (BGBl. II Nr. 369/1997) und in weiterer Folge in der Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2003 (BGBl. II Nr. 490/2003) geregelt. Letztere sah auch die Einrichtung einer zentralen Schweinedatenbank vor.

Am 8. Juli 2005, einen Tag vor der verpflichtenden Inbetriebnahme einer Betriebsdatenbank für Schafe und Ziegen, wurde die Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2005 (BGBl. II Nr. 210/2005) ausgegeben; darin wurde neben einem gemeinschaftskonformen Kennzeichnungs- und Registrierungssystem für Schafe und Ziegen auch die Einführung eines umfassenden Veterinärinformationssystems vorgesehen.

Gemäß Artikel I Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 21/2004 hatte jeder Mitgliedstaat nach Maßgabe dieser Verordnung ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen einzurichten. Die entsprechende Ereignisdatenbank für Schafe und Ziegen wurde in die Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2005 nicht aufgenommen.

- 2.2** Der RH bemängelte, dass die Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2005 erst rd. eineinhalb Jahre nach Erlassung der Verordnung (EG) Nr. 21/2004 und einen Tag vor der verpflichtenden Inbetriebnahme der darin geforderten Betriebsdatenbank für Schafe und Ziegen ausgegeben wurde. Weiters hielt er die Aufnahme der von der EU geforderten Ereignisdatenbank in die Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2005 für zweckmäßig.
- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMGF sei das von der EU geforderte Schaf- und Ziegenregister mit 9. Juli 2005 rechtzeitig in Betrieb genommen worden. Die Umsetzung in das nationale Recht erfolge bei Projekten dieser Größenordnung üblicherweise in mehreren Schritten.*
- 2.4** Hiezu hält der RH fest, dass – auch wenn die Inbetriebnahme einer Ereignisdatenbank zur Rückverfolgung der Tierverbringungen erst ab 1. Jänner 2008 verpflichtend vorgeschrieben wird – eine entsprechende Berücksichtigung in der Tierkennzeichnungs- und Registrierungsverordnung 2005 zweckmäßig gewesen wäre.

### Datenbanken im Bereich der Tierregistrierung

**3.1** In Österreich sind zwei Tierdatenbanken an zwei verschiedenen Stellen eingerichtet. Die Rinderdatenbank ist bei der Agrarmarkt Austria angesiedelt. Beim Aufbau der Rinderdatenbank wurde sowohl auf die Abwicklung von Förderungen als auch auf die Seuchenprävention und die Rückverfolgung von Fleischerzeugnissen Bedacht genommen.

Die bei der Statistik Austria eingerichtete Zentrale Schweinedatenbank dient, weil mit der Haltung von Schweinen keine Förderungen verbunden sind, primär der Seuchenprävention und -bekämpfung. Eine Rückverfolgung der Fleischerzeugnisse ist aufgrund der Besonderheiten der Tierkennzeichnung (Herdenverfolgung, keine Einzeltierverfolgung) nur eingeschränkt möglich.

Mit der Einrichtung und dem Betrieb einer Schaf- und Ziegendatenbank sowie mit dem Aufbau und dem Betrieb eines Veterinärinformationssystems (Beginn Sommer 2005) wurde ebenfalls die Statistik Austria beauftragt.

**3.2** Ein direkter Vergleich der Rinderdatenbank und der Zentralen Schweinedatenbank ist durch die unterschiedlichen an diese Datenbanken gestellten Anforderungen nicht möglich.

**4.1** Sowohl in der Agrarmarkt Austria als auch in der Statistik Austria bestehen Betriebsregister, in denen die Stammdaten der landwirtschaftlichen Betriebe (allgemeine betriebsbezogene Daten) erfasst werden. Die Daten in den Registern sind – bedingt durch den unterschiedlichen Erhebungsstand bzw. durch die verschiedenen an diese Register gestellten Anforderungen – nicht ident; es müssen daher Datenabgleichungen erfolgen.

**4.2** Nach Ansicht des RH ist im Falle eines Seuchenausbruchs durch die Führung von zwei verschiedenen, örtlich getrennten Registern eine einheitliche Verfolgung der Tierverbringungen sowie die Festlegung der Quarantäne-Bereiche nur erschwert möglich.

**4.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW hätten im Zuge einer Übung keine massiven Beeinträchtigungen und Schwierigkeiten durch den notwendigen Zugriff auf die zwei getrennten Datenbanken bestanden.*

*Laut Mitteilung des BMGF würde zur Umsetzung der vom RH geforderten einheitlichen Verfolgbarkeit der gesamten Tierverbringungen (Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen) eine Arbeitsgruppe (BMLFUW, Agrarmarkt Austria und BMGF) die erforderlichen Konzepte erarbeiten.*



Datenbanken im Bereich der  
Tierregistrierung

# BMGF BMLFUW

Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken

- 4.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass gerade im Zuge einer Seuchenverfolgung auch nicht als massiv eingestufte Beeinträchtigungen zu einer Zeitverzögerung und dadurch zu einer Ausweitung des Seuchengebietes führen könnten.
- 5.1 Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, benötigen die Landesveterinärdirektionen einen Zugriff auf die Datensätze der Agrarmarkt Austria und der Statistik Austria. Aufgrund der verschiedenen Informationssysteme müssen diese Daten in den Landesveterinärdirektionen zusammengeführt werden, um eine Gesamtaussage für den jeweiligen Betrieb treffen zu können.
- 5.2 Der RH empfahl dem BMGF und dem BMLFUW, die Kompatibilität der von den Landesveterinärdirektionen benötigten Daten zumindest vor deren Zusammenführung abzuklären, um eine Gesamtaussage über den jeweiligen Betrieb zu erleichtern.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMGF sei geplant, dass alle „veterinärrelevanten“ Daten über eine Benutzeroberfläche von den Landesveterinärdirektionen abgerufen werden können.*
- 6.1 Das BMGF nahm die Einrichtung der Ziegen- und Schafdatenbank zum Anlass, ein Veterinärinformationssystem sowie die Einführung eines Tierseuchennachrichtensystems vorzusehen.

## Veterinär- informationssystem

In das Veterinärinformationssystem soll neben der Ziegen- und Schafdatenbank die bereits bestehende Schweinedatenbank eingebunden werden, so dass ab 2008 eine einheitliche Führung dieses Datenbanksystems möglich ist. Nach Beendigung der Projektphase (Dezember 2007) soll im Jänner 2008 mit dem Übergang in den Echtbetrieb begonnen werden.

Durch die geplante zukünftige Anbindung von externen Tierdatenbanken (Rinder, Geflügel etc.) und des Geographischen Informationssystems an das Veterinärinformationssystem soll eine umfassende Betriebs-, Tier- und Ereignisdatenbank erstellt werden; diese soll auch eine genaue regionale Zuordnung der Betriebe sowie allfälliger Quarantäne-Bereiche ermöglichen.

## Veterinärinformationssystem

**6.2** Der Aufbau des Veterinärinformationssystems stellt einen grundlegenden Schritt im Rahmen der Seuchenprävention und –bekämpfung dar. Nach Ansicht des RH hätten Überlegungen zur Erstellung einer umfassenden Betriebs-, Tier- und Ereignisdatenbank jedoch in Anbetracht der seit vielen Jahren bekannten Forderungen der EU nach Kennzeichnung und Registrierung bestimmter Tiere (Rinder, Schweine, Ziegen und Schafe) bereits infolge der Einrichtung der ersten Tierdatenbank (Rinderdatenbank) erfolgen sollen.

**7.1** Bezieher von Marktordnungs–Direktzahlungen sind ab dem Jahr 2005 verpflichtet, unter anderem Grundanforderungen an die Betriebsführung in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz zu wahren (Cross Compliance). Die Einhaltung der Cross Compliance–Bestimmungen muss nachweislich überprüft werden.

Im Pflichtenheft zur Errichtung und zum Betrieb des Veterinärinformationssystems sind die an eine Förderungsdatenbank zu stellenden Anforderungen – wie z.B. hinsichtlich der Cross Compliance–Prüfungen – sowie der von der EU geforderte mehrjährige Kontrollplan\* nicht abgedeckt.

\* Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz

**7.2** In Anbetracht der ab 2005 einzuhaltenden Cross Compliance–Bestimmungen sollte beim Aufbau einer derart umfassenden Datenbank auch auf diese Gesichtspunkte geachtet werden. Der RH empfahl, die für eine Kontrolle der Tiergesundheit, des Tierschutzes und der Lebensmittelsicherheit im Rahmen von Förderungsprüfungen vor Ort nötigen Daten abzuklären und in das Veterinärinformationssystem zu übernehmen.

**7.3** *Laut Stellungnahme des BMGF werde das von allen Beteiligten gewartete Betriebsregister als Basis für eindeutige Stamm- und Betriebsdaten herangezogen werden.*



# BMGF BMLFUW

## Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken

### Einzelfeststellungen zu den Datenbanken

#### Rinderdatenbank

#### Allgemeines

- 8.1** Der Ausbruch der Bovinen Spongiformen Enzephalopathie (BSE) 1989 bis 1997 veranlasste die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten aufzufordern, ein System von Überwachungsnetzen einzuführen; dadurch sollten transparente Erzeugerbedingungen und Vermarktungswege von Rindern sichergestellt werden.

Die Agrarmarkt Austria wurde im August 1997 mit der Umsetzung einer Tierkennzeichnung und der Implementierung einer Datenbank für Rinder betraut. Seit 1. Jänner 1998 wird die Rinderdatenbank von der Agrarmarkt Austria geführt; diese ermöglicht eine lückenlose Erfassung aller in Österreich lebenden Rinder und ist in das bestehende INVEKOS\* eingebunden.

\* Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

In der Datenbank werden die Tierdaten (Geburt, Geschlecht, Rasse etc.), die Stammdaten des Betriebes (z.B. Name, Adresse, Betriebsnummer), Veterinärinformationen (beispielsweise Seuchen) sowie die Ergebnisse durchgeführter Vor-Ort-Kontrollen und Verwaltungskontrollen erfasst.

- 8.2** Der RH anerkannte den in kurzer Zeit erfolgten Aufbau einer Datenbank zur lückenlosen Erfassung aller Rinder in Österreich.

Die Rinderdatenbank wurde bereits vielfach externen Kontrollen (z.B. durch das BMLFUW, die Europäische Kommission, den Europäischen Rechnungshof und den RH) unterzogen; diese führten zu keinen Beanstandungen.

#### Kosten der Rinderdatenbank

- 9.1** Die Kosten für die Implementierung und den Betrieb einer Rinderdatenbank wurden in einer Projektstudie (August 1997) für den Zeitraum 1997 bis 2000 auf rd. 15,9 Mill. EUR, jene für den Betrieb ab 2000 auf jährlich rd. 3,6 Mill. EUR geschätzt. Eine Evaluierung des Projekts mit einer Gegenüberstellung der Soll- und der Istkosten lag nicht vor.

## Einzel feststellungen zu den Datenbanken

Eine nachträglich auf Anregung des RH von der Agrarmarkt Austria erstellte Kostenaufstellung für die Implementierung und den Betrieb der Rinderdatenbank wies für die Jahre 1997 bis 2000 laut Kostenstellenrechnung rd. 8,7 Mill. EUR aus.

Für den Betrieb ab 2000 betragen die Kosten im Durchschnitt rd. 4,5 Mill. EUR pro Jahr.

- 9.2** Nach Ansicht des RH stellt ein Soll-Ist-Vergleich mit einer Abweichungsanalyse ein wichtiges Kontroll- und Steuerungselement dar. Der RH beanstandete daher, dass darauf verzichtet wurde.

Insbesondere bemängelte der RH, dass das damalige BMLF bzw. das BMLFUW verabsäumten, eine Evaluierung der Kosten bei der Agrarmarkt Austria einzufordern.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der Agrarmarkt Austria seien zum damaligen Zeitpunkt „standardmäßig“ die Kostenarten an das BMLFUW berichtet worden. Seit dem Jahr 2000 würden Projekte im Rahmen des Projektmanagements evaluiert.*

Zentrale Schweinedatenbank

Allgemeines

- 10.1** Der Richtlinie 97/12/EG\* des Rates entsprechend sollte bis 31. Dezember 1999 eine Schweinedatenbank in den Mitgliedstaaten eingeführt werden. Nachdem die Mehrzahl der Mitgliedstaaten, unter ihnen auch Österreich, dieser Forderung nicht nachgekommen war, kam es am 24. Jänner 2000 zur Annahme eines gemeinsamen Standpunkts des Rates; danach war die Einführung einer Schweinedatenbank bis längstens 31. Dezember 2002 vorzusehen. Am 1. Oktober 2003 wurde in Österreich mit den Meldungen an die Zentrale Schweinedatenbank begonnen.

\* Richtlinie 97/12/EG des Rates vom 17. März 1997 zur Änderung und Aktualisierung der Richtlinie 64/432/EWG zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen

- 10.2** Der RH beanstandete, dass der von der EU vorgegebene Termin für die Einführung einer Schweinedatenbank um rd. neun Monate überschritten wurde.



**10.3** Laut Stellungnahme des BMGF sei eine stufenweise Inbetriebnahme der Datenbank angestrebt worden. Aufbauend auf einer Testphase in den Jahren 2002 und 2003 sei mit einer Echtmeldung der autorisierten Meldestellen am 1. Oktober 2003 begonnen worden; alle restlichen Betriebe hätten ihrer Meldepflicht ab 1. Februar 2004 nachzukommen.

**10.4** Hiezu hielt der RH fest, dass die Einführung der Datenbank bis längstens 31. Dezember 2002 vorzusehen gewesen wäre.

**11.1** Die Anbindung einer Schweinedatenbank an die Rinderdatenbank bei der Agrarmarkt Austria wurde bereits Anfang 2000 von den Vertretern des damaligen BMLF abgelehnt; eine Rechtsgrundlage, wie sie durch das Marktordnungsgesetz 1985 bei Rindern vorläge, sei zum Aufbau einer Schweinedatenbank bei der Agrarmarkt Austria nicht gegeben.

Im Juli 2000 ersuchte der damalige Staatssekretär des BMSG den damaligen Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, die Agrarmarkt Austria doch mit der Errichtung einer Schweinedatenbank zu betrauen. Dies wurde unter demselben, bereits angeführten Hinweis auf das AMA-Gesetz 1992 wegen des fehlenden engen Zusammenhangs mit anderen von der Agrarmarkt Austria zu vollziehenden Aufgaben abgelehnt.

**11.2** Der RH konnte sich dieser Begründung nicht anschließen. Nach Ansicht des RH ist z.B. durch die im Rahmen des ÖPUL\* notwendige Überprüfung des Tierbestandes ein enger Zusammenhang einer Schweinedatenbank auch mit anderen von der Agrarmarkt Austria zu vollziehenden Aufgaben zu sehen.

\* Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft, EU-kofinanziert

Auch hätte die Einrichtung einer Schweinedatenbank bei der Agrarmarkt Austria die Nutzung von Synergieeffekten und den Rückgriff auf das bestehende Know-how ermöglicht.

**12.1** Nach der Ablehnung durch das BMLF(UW) beauftragte das für die Implementierung einer Schweinedatenbank zuständige BMSG – nach rechtlicher Abklärung hinsichtlich der Durchführung eines Vergabeverfahrens – die Statistik Austria im Dezember 2000 vorerst mit der Erstellung einer Pilotstudie betreffend die Konzipierung, die Errichtung und den Betrieb einer Schweinedatenbank.

## Einzelfeststellungen zu den Datenbanken

Eine schriftliche Beauftragung für die Errichtung und den Betrieb einer Schweinedatenbank erfolgte, obwohl die Statistik Austria zwischenzeitlich bereits intensiv an der Projektverwirklichung arbeitete, erst im Oktober 2001.

- 12.2** Der RH beanstandete die späte schriftliche Auftragsvergabe an die Statistik Austria.

### Inhalte und Zweck

- 13.1** Die Zentrale Schweinedatenbank umfasst das Zentrale Schweinebetriebsregister (Gesamtheit aller Betriebe mit Schweinehaltung und Betriebsstandort Österreich) sowie das Zentrale Schweinemelderegister (komplette Erfassung der Schweinebewegungen).

Die Kennzeichnung sowie die Verfolgung von Schweinen unterscheiden sich grundsätzlich von der Rinderkennzeichnung und -verfolgung. Auf eine Meldung der Geburten- bzw. Todesfälle an die Zentrale Schweinedatenbank wurde, weil von der EU auch nicht gefordert, verzichtet. An diese wird nur die Anzahl der verbrachten Schweine bzw. der untersuchungspflichtigen Schlachtungen vom abgebenden Betrieb und vom übernehmenden Betrieb (Gegenmeldungsprinzip) gemeldet. Eine Kennzeichnung der Tiere erfolgt spätestens bei der ersten Verbringung.

- 13.2** Durch diese Gegenmeldung ist nach Ansicht des RH eine Überwachung und Prüfung des Tierverkehrs gegeben. Der Verzicht auf die Aufnahme der Geburts- bzw. Todesmeldungen erschwert jedoch nicht nur die Kontrolle des Schweinebestandes des einzelnen Betriebes, sondern auch die Ermittlung des gesamten Schweinebestandes in Österreich. So muss die Statistik Austria neben dem Betrieb der Zentralen Schweinedatenbank auch jährlich eine Zählung der Tiere durchführen, um den tatsächlichen Tierbestand (stichtagsbezogen) feststellen zu können.

In Hinblick auf diese doch erhebliche Mehrarbeit empfahl der RH dem BMGF, zu untersuchen, ob die Geburts- und Todesmeldungen im Rahmen der Zentralen Schweinedatenbank zusätzlich erhoben werden können.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMGF würden – der Empfehlung des RH folgend – weitere Überlegungen hinsichtlich dieser Forderung angestellt.*



# BMGF BMLFUW

## Einzelfeststellungen zu den Datenbanken

## Tierkennzeichnung und Tierdatenbanken

- 14.1** Die Zentrale Schweinedatenbank dient primär der Seuchenprävention und -bekämpfung. Eine Rückverfolgung des Produktes Schweinefleisch zum Erzeuger ist nur eingeschränkt möglich.
- 14.2** Obwohl die Qualitätssicherung der Schweinefleischproduktion nicht als primäres Ziel dieser Datenbank gesehen wurde, wäre es empfehlenswert gewesen, auch diesen Bereich in die Überlegungen bei der Implementierung einfließen zu lassen.

### Kosten der Zentralen Schweinedatenbank

- 15.1** Die Statistik Austria und das damals zuständige BMSG vereinbarten auf Basis einer 2001 erstellten Kostenkalkulation bis zum Jahr 2005 als Entgelt für die Implementierung und den Betrieb einer Zentralen Schweinedatenbank eine jährliche Pauschalvergütung.

Beginnend mit dem Jahr 2000 (Pilotstudie) wurden bis Ende 2005 an die Statistik Austria insgesamt rd. 16 Mill. EUR überwiesen.

Im Sommer 2005 wurde für die Weiterführung bzw. den Betrieb der Zentralen Schweinedatenbank bei der Statistik Austria bis zum 31. Dezember 2007 ein Pauschalentgelt von insgesamt 5,9 Mill. EUR für die Jahre 2006 bis 2007 vereinbart.

Eine Evaluierung dieser Pauschalentgelte lag nicht vor.

- 15.2** Bei Entgeltsvereinbarungen auf Grundlage von Kostenkalkulationen sollte grundsätzlich eine Nachkalkulation anhand der tatsächlich angefallenen Kosten erfolgen.
- 15.3** *Laut Stellungnahme des BMGF sei die Evaluierung der vereinbarten Pauschalentgelte im Rahmen der Vertragsvorbereitung erfolgt.*
- 15.4** Auf Grundlage der 2001 erstellten Kostenkalkulation erfolgte eine In-House-Vergabe. Angesichts dieser Vergabeart fand kein Wettbewerb statt.

In Anbetracht der hohen Konzipierungs-, Errichtungs- und Betriebskosten wäre es angebracht gewesen, zumindest die Verpflichtung zur Nachkalkulation vertraglich zu verankern.

**Schluss-  
bemerkungen****16** Zusammenfassend empfahl der RH dem BMGF:

(1) Die für eine Kontrolle der Tiergesundheit, des Tierschutzes und der Lebensmittelsicherheit im Rahmen von Förderungsprüfungen vor Ort nötigen Daten wären abzuklären und in das Veterinärinformationssystem zu übernehmen.

(2) Es wäre zu untersuchen, ob die Geburts- und Todesmeldungen der Schweine im Rahmen der Zentralen Schweinedatenbank zusätzlich erhoben werden können.

(3) Bei Entgeltsvereinbarungen auf Grundlage von Kostenkalkulationen sollte grundsätzlich eine Nachkalkulation anhand der tatsächlich angefallenen Kosten erfolgen.

## Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

### Bregenzer Festspiele GmbH

In den vergangenen Jahren erfolgte eine verstärkte Zusammenarbeit der Bregenzer Festspiele GmbH und der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH in den Bereichen Verwaltung und Technik. Zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Gebarungsführung empfahl der RH, eine Zusammenlegung der beiden Gesellschaften zu erwägen. Bei Beibehaltung der beiden Gesellschaften sollten bestimmte rechtliche Regelungen und betriebswirtschaftliche Überlegungen beachtet werden.

#### Kurzfassung

Unternehmensgegenstand der Bregenzer Festspiele GmbH, die im Eigentum der Bregenzer Festspiele Privatstiftung stand, war die Durchführung der Bregenzer Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen.

Zwischen der Bregenzer Festspiele GmbH und der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH bestanden enge Verflechtungen. Der kaufmännische Geschäftsführer übte seine Funktion in Personalunion in beiden Gesellschaften aus. Dadurch kam es zu In-Sich-Geschäften in Form der so genannten Doppelvertretung für beide Gesellschaften, wobei die Gefahr von Interessenkollisionen bestand.

Beide Gesellschaften benutzten dieselbe personelle, technische und räumliche Infrastruktur. Die Arbeitnehmer beider Gesellschaften waren wechselseitig in den Gesellschaften tätig. Für sie galten auf bestimmten rechtlichen Gebieten unterschiedliche Rahmenbedingungen.

Die Erstellung und Kontrolle der komplizierten und aufwendigen Betriebskostenabrechnung zur gegenseitigen Leistungsverrechnung der beiden Gesellschaften nahm jährlich mehrere Personenwochen in Anspruch.

## Kurzfassung

Der ehemalige Leiter der Personalverrechnung führte in den Spielzeiten von 1991/1992 bis 2000/2001 von der Geschäftsführung nicht genehmigte Auszahlungen durch. Der Präsident der Bregenzer Festspiele beauftragte daraufhin einen Wirtschaftstreuhänder, einen allenfalls dadurch entstandenen Schaden für die Bregenzer Festspiele GmbH festzustellen. Der Vermögensnachteil für die Bregenzer Festspiele GmbH betrug rd. 1 Mill. EUR.

Nach den Feststellungen des RH wurden noch nicht alle Verbesserungsvorschläge des Wirtschaftstreuhänders betreffend das Interne Kontrollsystem umgesetzt.

Die Bregenzer Festspiele GmbH erzielte 2002/2003 und 2003/2004 Kartenerlöse von rd. 13 Mill. EUR bzw. rd. 14 Mill. EUR und einen Eigendeckungsgrad von rd. 84 % bzw. rd. 82 %.

Im Vergleich zum vorangegangenen Prüfungszeitraum des RH (1992/1993 bis 1994/1995) war der Anteil der Freikarten an der Kartenaufgabe 2000/2001 bis 2003/2004 je Spielzeit um rd. ein Drittel höher.

Mit einem Intendanten und einem kaufmännischen Geschäftsführer wurden eine Zusatzpension und eine freiwillige Abfertigung vereinbart.

Die Anzahl der Überstunden in den Bereichen Verwaltung und Technik war sehr hoch. Die in der Betriebsvereinbarung festgelegten Tages- bzw. Wochenhöchst Arbeitszeiten wurden regelmäßig überschritten.



## Bregenz Festspiele GmbH

## Kenndaten der Bregenz Festspiele GmbH

Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung				
Gesellschafter	Bregenz Festspiele Privatstiftung				
Unternehmensgegenstand	Durchführung der Bregenz Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen				
Standort	Landeshauptstadt Bregenz				
Gebarung	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
	in Mill. EUR				
Bilanzsumme	6,23	7,02	9,73	11,16	11,02
Gesamterlöse ohne öffentliche Förderungen	12,85	11,62	19,31	17,30	15,71
<i>davon Erlöse von Förderern und Sponsoren</i>	<i>0,69</i>	<i>0,82</i>	<i>1,09</i>	<i>1,04</i>	<i>1,32</i>
Gesamtaufwendungen	16,83	16,79	22,99	21,01	21,31
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 3,98	- 5,17	- 3,68	- 3,71	- 5,60
Förderungen (ohne Sonderförderung für ein Auftragswerk)	5,20	5,20	5,46	5,48	5,48
<i>davon</i>					
<i>Bund</i>	<i>2,08</i>	<i>2,08</i>	<i>2,18</i>	<i>2,19</i>	<i>2,19</i>
<i>Land Vorarlberg</i>	<i>1,82</i>	<i>1,82</i>	<i>1,91</i>	<i>1,92</i>	<i>1,92</i>
<i>Landeshauptstadt Bregenz</i>	<i>1,30</i>	<i>1,30</i>	<i>1,37</i>	<i>1,37</i>	<i>1,37</i>
Jahresüberschuss (nach Förderungen)	1,22	0,03	1,78	1,77	- 0,12
Eigendeckungsgrad in % (ohne Förderungen)	76,35	69,21	83,99	82,34	73,72
			Anzahl		
Mitarbeiter in Vollbeschäftigungsäquivalenten (ohne Künstler)	91,45	87,28	99,79	96,74	98,84
<i>davon Jahrespersonal</i>	<i>44,44</i>	<i>46,27</i>	<i>51,00</i>	<i>51,23</i>	<i>46,05</i>
Besucher	192.284	157.065	226.078	222.690	181.059
Auslastung in %	89,14	77,60	98,14	95,07	93,38
Vorstellungen	70	72	76	87	72

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2005 die Gebarung der Bregenzer Festspiele GmbH (BF). Schwerpunkte der Überprüfung waren die Entwicklung der BF nach dem Intendantenwechsel in der Spielzeit 2003/2004 und die Ergebnisse der Einrichtung eines Internen Kontrollsystems sowie eine mögliche Zusammenlegung der BF und der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH (KG).

Die Überprüfung umfasste die Spielzeiten 2000/2001 bis 2003/2004; die Spielzeit der BF dauerte von 1. November bis 31. Oktober des Folgejahres.

Zu dem im Dezember 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die BF im Februar 2006 Stellung. Das BKA und das Land Vorarlberg gaben im Februar und März 2006 bekannt, auf die Abgabe einer Stellungnahme zu verzichten. Die Landeshauptstadt Bregenz wies im April 2006 auf ihre Stellungnahme zum Prüfungsergebnis betreffend die KG hin. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Juli 2006.

**Rechtsgrundlagen**

- 2 Die BF wurde 1989 gegründet. Einziger Gesellschafter war der Verein Festspielgemeinde Bregenz (ab 1992: Verein der Freunde der Bregenzer Festspiele). Im Jahr 2002 wurde die Bregenzer Festspiele Privatstiftung gegründet. Stiftungszweck war die dauernde Erhaltung der Voraussetzungen für die Durchführung der Bregenzer Festspiele. Stifter waren die Förderungsgeber der Bregenzer Festspiele (Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz) sowie der Verein der Freunde der Bregenzer Festspiele.

Dieser Verein trat 2002 seinen 100 %igen Geschäftsanteil an der BF an die Bregenzer Festspiele Privatstiftung ab, die damit Alleingesellschafterin der BF wurde.

Gegenstand des Unternehmens war die Durchführung der Bregenzer Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen. Organe der BF waren die Geschäftsführer und die Generalversammlung. Weiters war ein Beirat vorgesehen, der aus den jeweiligen Mitgliedern des Stiftungsvorstandes der Bregenzer Festspiele Privatstiftung bestand.

Die BF erhielt zur Veranstaltung von jährlichen Festspielen von Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz Förderungen im Verhältnis 40 : 35 : 25. Zur Wahrnehmung der Interessen der Förderungsgeber wurde ein Kuratorium gebildet.





## Bregener Festspiele GmbH

### Unternehmensziele

- 3** Die Kernkompetenz der Bregener Festspiele lag beim Spiel auf dem See, einen zweiten Schwerpunkt bildete die Oper im Bregener Festspiel- und Kongresshaus.

Weitere Akzente setzte der neue Intendant ab der Spielzeit 2003/2004 mit dem Programm „Kunst aus der Zeit“ und durch die Aufführung von Operetten im Theater am Kornmarkt; ferner wurde bei der Oper im Bregener Festspiel- und Kongresshaus und bei den Orchesterkonzerten jährlich ein anderer Komponist präsentiert.

### Förderungsmittel

- 4** Im Jahr 1989 erhielt die BF Förderungszusagen von Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz. Diese Zusagen galten für drei Jahre und verlängerten sich jeweils automatisch um ein Jahr, sofern nicht mindestens einer der Förderungsgeber eine gegenteilige Erklärung abgab.

- 5.1** Das Kuratorium genehmigte jährlich die Höhe des Betriebsabganges und des diesbezüglichen Bedeckungsvorschlages; weiters legte es Höhe und Fälligkeit von Vorschussleistungen auf die Förderungsmittel der Gebietskörperschaften für das jeweilige Folgejahr fest.

Die Kassenbestände und Guthaben bei Kreditinstituten sowie Wertpapiere (Wertrechte) der BF betragen zum jeweiligen Bilanzstichtag 2,32 Mill. EUR (2000/2001), 4,36 Mill. EUR (2001/2002), 4,85 Mill. EUR (2002/2003) und 7,76 Mill. EUR (2003/2004).

- 5.2** Bei der Festlegung der Höhe und Fälligkeit von Vorschussleistungen auf die zugesagten Förderungsmittel durch das Kuratorium sollte neben dem prognostizierten Bedarf aufgrund des Voranschlages auch die finanzielle Situation der BF berücksichtigt werden.

- 5.3** *Laut Stellungnahme der BF seien aufgrund des hohen Risikos des Spiels auf dem See Reserven gebildet worden. Da die Förderungsmittel derzeit nicht erhöht würden, seien die vorhandenen Reserven nicht nur für die BF, sondern auch für die Förderungsgeber als Absicherung für zukünftige Risiken notwendig.*

- 5.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung.

## Internes Kontrollsystem

### Rechtsgrundlagen

- 6** Gemäß dem GmbH-Gesetz haben die Geschäftsführer einer GmbH dafür zu sorgen, dass ein Rechnungswesen und ein Internes Kontrollsystem (IKS) geführt werden, die den Anforderungen des Unternehmens entsprechen.

### Feststellungen von Wirtschaftstreuhändern zum Internen Kontrollsystem

- 7** Im Zuge der Arbeiten für den Jahresabschluss 2000/2001 wurde festgestellt, dass der ehemalige Leiter der Personalverrechnung von der Geschäftsführung nicht genehmigte Auszahlungen durchgeführt hatte. Der Präsident der Bregenzer Festspiele erteilte daraufhin dem Wirtschaftstreuhänder A den Auftrag, einen allenfalls der BF dadurch entstandenen Schaden festzustellen; darüber hinaus sollte er die Organisationsstrukturen der BF unter besonderer Berücksichtigung des IKS untersuchen und Vorschläge zur Verbesserung ausarbeiten.

Der Wirtschaftstreuhänder A stellte in seinen Berichten 2002 fest, dass der BF in den Spielzeiten von 1991/1992 bis 2000/2001 durch die erwähnte Vorgangsweise des ehemaligen Leiters der Personalverrechnung ein Vermögensnachteil von rd. 1 Mill. EUR entstanden war. Die Organisationsstrukturen der BF seien unter Beachtung der Grundsätze der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit im Wesentlichen angemessen. Auch wenn das IKS der BF überdurchschnittlich gut ausgestaltet gewesen sei, wäre die Dokumentation des IKS gesamthaft mangelhaft gewesen.

Vor allem das Fehlen eines systematisch konsistenten Konzepts zur umfassenden Dokumentation des IKS wurde hervorgehoben. Schließlich schlug der Wirtschaftstreuhänder eine Reihe von Verbesserungsmaßnahmen vor; so sollte beispielsweise die Barauszahlung von Honoraren und Gagen vermindert werden.

- 8** Das Kuratorium der BF beauftragte in weiterer Folge den Wirtschaftstreuhänder B, zusätzlich zur gesetzlichen Pflichtprüfung gemäß den Bestimmungen des Handelsgesetzbuches auch das IKS für 2002/2003 bis 2004/2005 zu prüfen. Insbesondere sollte geprüft werden, inwieweit die Vorschläge zur Verbesserung des IKS umgesetzt wurden.

Den Prüfungsberichten zu den Jahresabschlüssen für die Spielzeiten 2002/2003 und 2003/2004 war zu entnehmen, dass das IKS der BF weiterentwickelt worden sei und in den wesentlichen Bereichen detailliert und übersichtlich dokumentiert vorläge. Die Verbesserungsvorschläge wären alle umgesetzt und insbesondere die Vorschläge zum Barauszahlungsverkehr äußerst genau implementiert worden.



Internes Kontrollsystem



Bregenzener Festspiele GmbH

Eine Minderung der Häufigkeit von Barauszahlungen von Honoraren und Gagen an Künstler ließe sich nur mittelfristig realisieren, weil die Abkehr von Barauszahlungen im künstlerischen Bereich „geradezu einen Paradigmenwechsel“ darstelle. Es wurde jedoch festgehalten, dass für wichtige Bereiche zwar noch keine Dokumentation vorläge, eine solche aber in Arbeit sei. Abschließend stellte der Abschlussprüfer fest, dass das IKS der BF jedenfalls geeignet sei, die mit einem IKS verbundenen Zielsetzungen in hohem Maße zu erreichen.

Feststellungen des RH zum Internen Kontrollsystem

- 9.1** Bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH wurde das IKS der BF weiterentwickelt.

Der RH stellte jedoch fest, dass die BF in den Spielzeiten 2000/2001 bis 2003/2004 durchschnittlich pro Spielzeit rd. 0,7 Mill. EUR bar an Künstler auszahlte bzw. rd. 800 Barauszahlungen tätigte. Weiters wurde ein Verbesserungsvorschlag betreffend die Verbuchung von Daten der Personalverrechnung vom Leiter des Rechnungswesens erst während der Gebarungsüberprüfung umgesetzt.

In den Bereichen Anlagen und Ticketing lag noch keine IKS-Dokumentation vor; diese werde nach Auskunft der BF mittelfristig verwirklicht werden.

- 9.2** Der RH empfahl, die Verbesserungsvorschläge des Wirtschaftstreuhänders A hinsichtlich des IKS vollständig und konsequent umzusetzen. Vor allem die Barauszahlungen von Honoraren und Gagen an Künstler sollten mit Nachdruck auf ein unvermeidbares Minimum reduziert werden; Gagen bzw. auch Vorschüsse auf Gagen wären nur auf die jeweiligen Bankkonten der Künstler zu überweisen. Die IKS-Dokumentation sollte für alle Bereiche ehebaldigst abgeschlossen werden.
- 9.3** *Laut Mitteilung der BF seien die Entwicklung und Dokumentation des IKS für den Bereich Rechnungswesen sowie die direkten Schnittstellen mit dem Rechnungswesen abgeschlossen. An der Ausweitung des IKS für alle Teilbereiche der BF werde gearbeitet.*

*Weiters führte die BF aus, dass die Barauszahlungen im Jahr 2004 um 26 % gesunken seien und dieser Trend verstärkt werden würde.*

- 9.4** Der RH beurteilte die Umsetzung der vom Wirtschaftstreuhänder A empfohlenen Maßnahmen zum IKS und die Reduktion der Barauszahlungen an Künstler positiv.

## Internes Kontrollsystem

- 10.1** Einzelne Verwaltungsbereiche der BF wurden von Personen betreut, die auch bei der Einrichtung und Durchführung interner Kontrollen wichtige Aufgaben zu erfüllen hatten. Das bedeutete teilweise eine Selbstüberwachung.
- 10.2** Die Gesamtverantwortung für Konzeption, Einrichtung, ordnungsgemäße Durchführung, laufende Pflege und Dokumentation des IKS lag bei den Führungskräften; der RH empfahl daher, Veränderungen in der Personalstruktur zu überlegen, um – beispielsweise durch Einführung des Vier-Augen-Prinzips – eine Verbesserung des IKS zu erreichen.
- 10.3** *Die BF gab dazu keine Stellungnahme ab.*
- 11.1** Im Jahresabschluss zum 31. Oktober 2004 war eine Forderung aus Regressansprüchen an den ehemaligen Leiter der Personalverrechnung in Höhe von rd. 0,2 Mill. EUR aktiviert und gleichzeitig bis auf den Ausweis eines Evidenzpostens vollständig wertberichtigt.
- 11.2** Der RH vertrat die Auffassung, dass eine vollständige Wertberichtigung erst dann vorzunehmen wäre, wenn – unter Berücksichtigung der dadurch anfallenden Kosten – alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, um den Vermögensnachteil ersetzt zu erhalten.
- 11.3** *Die BF gab dazu keine Stellungnahme ab.*

## Kartengebarung

### Vorstellungen

- 12** Die Anzahl der Vorstellungen des Spiels auf dem See, im Festspielhaus und der sonstigen Veranstaltungen auf der Werkstattbühne, im Kunsthaus, im Theater am Kornmarkt sowie am Martinsplatz betrug 70 (Spielzeit 2000/2001), 72 (Spielzeit 2001/2002), 76 (Spielzeit 2002/2003) und 87 (Spielzeit 2003/2004).

In den Spielzeiten 2002/2003 und 2003/2004 wurden wegen hoher Publikumsnachfrage beim Spiel auf dem See weitere Vorstellungen angesetzt. Die Anzahl der sonstigen Veranstaltungen stieg insbesondere wegen der zusätzlichen Vorstellungen aufgrund des Programms „Kunst aus der Zeit“ und aufgrund der Operette im Theater am Kornmarkt stark an.



Kartengebarung



Bregenz Festspiele GmbH

## Besucherstatistik

**13.1** Ein Vergleich der in Prüfungsberichten des Wirtschaftstreuhänders B zu den Jahresabschlüssen, in Präsentationsunterlagen der BF sowie in der Besucherstatistik der BF angeführten Besucherzahlen zeigte je Spielzeit Unterschiede zwischen rd. 5 % und rd. 12 %.

**13.2** Der RH empfahl, künftig in allen Unterlagen der BF einheitliche Besucherzahlen auszuweisen.

**13.3** *Laut Stellungnahme der BF seien bei den Besucherstatistiken teilweise auch die Besucher der Generalproben und der Eröffnungsveranstaltungen mitgezählt worden.*

Kartenerlöse und  
-auflage insgesamt

**14** Von 2000/2001 bis 2003/2004 wurden für die Vorstellungen der BF insgesamt die folgende Anzahl an Karten aufgelegt bzw. folgende Kartenerlöse (ohne Umsatzsteuer) erzielt:

Spielzeit	2000/2001		2001/2002		2002/2003		2003/2004	
	in Mill. EUR							
Kartenerlöse	10,80		9,13		13,14		14,19	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Vollpreiskarten	152.253	70,58	124.247	61,39	179.998	78,13	173.659	74,14
Ermäßigte Karten	30.773	14,27	23.747	11,73	35.672	15,49	38.682	16,51
Freikarten	9.258	4,29	9.071	4,48	10.408	4,52	10.349	4,42
Restkarten	23.420	10,86	45.339	22,40	4.294	1,86	11.559	4,93
<u>Kartenaufgabe</u>	<u>215.704</u>	<u>100</u>	<u>202.404</u>	<u>100</u>	<u>230.372</u>	<u>100</u>	<u>234.249</u>	<u>100</u>

Die Kartenerlöse pro zahlenden Besucher stiegen von 2000/2001 auf 2001/2002 von 59,01 EUR auf 61,69 EUR an, gingen 2002/2003 auf 60,93 EUR leicht zurück und erreichten 2003/2004 mit 66,83 EUR den höchsten Stand. Dies war auf die Erhöhung bzw. Umstrukturierung der Eintrittspreise beim Spiel auf dem See zurückzuführen.

## Kartengebarung

Kartenerlöse und  
–auflage des Spiels  
auf dem See

**15** Von 2000/2001 bis 2003/2004 wurden für das Spiel auf dem See, den Hauptträger des wirtschaftlichen Erfolges der Bregenzer Festspiele, die folgende Anzahl an Karten aufgelegt bzw. folgende Kartenerlöse (ohne Umsatzsteuer) erzielt:

Spielzeit	2000/2001		2001/2002		2002/2003		2003/2004	
	in Mill. EUR							
Kartenerlöse	9,49		8,33		12,28		13,25	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Vollpreiskarten	132.329	75,07	108.546	66,83	159.849	83,17	153.218	79,68
Ermäßigte Karten	24.077	13,66	18.963	11,68	29.774	15,49	31.507	16,39
Freikarten	2.667	1,51	2.692	1,66	2.533	1,32	2.043	1,06
Restkarten	17.207	9,76	32.210	19,83	42	0,02	5.520	2,87
<b>Kartenaufgabe</b>	<b>176.280</b>	<b>100</b>	<b>162.411</b>	<b>100</b>	<b>192.198</b>	<b>100</b>	<b>192.288</b>	<b>100</b>

Die Anzahl der verkauften Karten (Vollpreiskarten und ermäßigte Karten) nahm 2001/2002 gegenüber der vorangegangenen Spielzeit ab, stieg 2002/2003 stark an und ging 2003/2004 wieder etwas zurück.

Die Produktionen auf der Seebühne wurden jeweils zwei Spielzeiten hintereinander gespielt. Bei der Wiederaufführung der Oper „La Bohème“ in der Spielzeit 2001/2002 war die Anzahl der Besucher gegenüber der vorangegangenen Spielzeit um 18,15 % geringer.

Bei der Neuproduktion von „West Side Story“ in der Spielzeit 2002/2003 stieg die Besucheranzahl um 47,58 % gegenüber 2001/2002 an und ging 2003/2004 um 2,80 % zurück.

Ermäßigte Karten

**16.1** Insgesamt betrug der Anteil der ermäßigten Karten an der Kartenaufgabe 2000/2001 14,27 % und stieg 2003/2004 auf 16,51 % an. Die Gesamtanzahl der ermäßigten Karten stieg in diesem Zeitraum um 25,70 % an. Da im Überprüfungszeitraum die ermäßigten Karten unterschiedlich bezeichnet wurden, war ein Vergleich der Kartenkategorien in den einzelnen Spielzeiten nicht möglich.

Die Gesamtanzahl der ermäßigten Karten stieg vor allem deshalb an, weil der Frühzahlerbonus vermehrt in Anspruch genommen und eine neue Kartenkategorie, die so genannten Packages, eingeführt wurden. Damit hatten Besucher die Möglichkeit, Karten für mehrere Veranstaltungen zu einem günstigeren Preis zu erwerben.



Kartengebarung



Bregenz Festspiele GmbH

- 16.2** Der RH regte an, der Entwicklung der ermäßigten Karten besonderes Augenmerk zu schenken.
- 16.3** *Die BF führte dazu aus, dass der Anstieg der ermäßigten Karten überwiegend auf den Einsatz von Marketingmaßnahmen zurückzuführen sei.*
- 16.4** Der RH empfahl, auch beim Einsatz von Marketingmaßnahmen auf die Entwicklung der ermäßigten Karten zu achten.

Freikarten

Allgemeines

- 17** Die Gesamtanzahl der vergebenen Freikarten (ohne Generalprobe) betrug 5.455 (2000/2001), 5.471 (2001/2002), 6.509 (2002/2003) und 6.314 (2003/2004).

Im vorangegangenen Prüfungszeitraum des RH (1992/1993 bis 1994/1995) wurden zwischen 3.390 und 4.287 Karten unentgeltlich abgegeben.

Der Anteil der Freikarten (ohne Generalprobe) an der Kartenaufgabe betrug von 1992/1993 bis 1994/1995 zwischen 1,79 % und 2,12 %. Zwischen 2000/2001 und 2003/2004 machte dieser Anteil zwischen 2,53 % und 2,83 % aus; er war damit im Vergleich zum vorangegangenen Prüfungszeitraum je Spielzeit um rd. ein Drittel höher.

Karten für das Personal und die Mitwirkenden

- 18.1** Die Anzahl der an das Personal und die Mitwirkenden der BF abgegebenen Freikarten war – selbst nach Abzug der an diesen Personenkreis abgegebenen Freikarten für die Generalprobe – doppelt so hoch als im vorangegangenen Prüfungszeitraum des RH (1992/1993 bis 1994/1995).
- 18.2** Der RH regte an, Freikarten an das Personal und die Mitwirkenden nur dann abzugeben, wenn dies im künstlerischen oder wirtschaftlichen Interesse der BF liegt.
- 18.3** *Laut Mitteilung der BF sei es vor allem bei neu implementierten Programmsparten wichtig, an Mitarbeiter Freikarten zu vergeben. Außerdem sei es international üblich, Freikarten an Mitwirkende abzugeben.*
- 18.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung.

## Kartengebarung

### Ehrenkarten

- 19.1** Ehrenkarten erhielten überwiegend Persönlichkeiten aus dem In- und Ausland wie Politiker und Vertreter der Förderungsgeber, der Kirche, der Kammern, der Europäischen Union, der Sponsoren sowie der Medien; weiters bekamen die Mitglieder des Beirates, der Geschäftsführung und des Kuratoriums der BF wie auch Ehrenmitglieder und Ehrenringträger der Bregenzer Festspiele solche Karten.

Ihre Anzahl lag 2000/2001 bis 2003/2004 zwischen 1.974 und 2.596 und war damit je Spielzeit um durchschnittlich 30 % höher als im vorangegangenen Prüfungszeitraum des RH (1992/1993 bis 1994/1995).

- 19.2** Wegen des starken Anstieges der Anzahl der Ehrenkarten wies der RH in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen aus 1996 hin; danach sollten künftig Ehrenkarten nur mehr an jene Personen abgegeben werden, deren Besuch im künstlerischen oder wirtschaftlichen Interesse der BF lag. Anderen interessierten Personen sollte allenfalls ein Vorbezugsrecht für entgeltlich zu erwerbende Karten eingeräumt werden.
- 19.3** *Laut Stellungnahme der BF sei ab 2006 eine klare Zuordnung der Ehrenkarten möglich, weil nunmehr auch die Vergabe von Ehrenkarten durch das Direktionssekretariat in die elektronische Administration einbezogen wäre.*

*Die Erhöhung der Anzahl der Ehrenkarten sei auf die höhere Zahl der Veranstaltungen und die steigende Bedeutung der Bregenzer Festspiele zurückzuführen.*

- 19.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung.

### Karten für Vertreter der Medien

- 20.1** Die BF legte jährlich ein Kartenkontingent für Vertreter der Medien fest. Für das Spiel auf dem See und die sonstigen Veranstaltungen wurden in der Regel zwei Karten je Medienvertreter und Vorstellung zugeteilt. Die Anzahl der Karten für Vertreter der Medien betrug 1994/1995 rd. 1.170; demgegenüber wurden im Prüfungszeitraum 2000/2001 bis 2003/2004 teilweise bis zu rd. 1.500 solcher Karten je Spielzeit abgegeben.



**Bregenz Festspiele GmbH**

- 20.2** Anstelle der Abgabe von Freikarten für Begleitpersonen von Vertretern der Medien sollte künftig ein Vorbezugsrecht für eine Kaufkarte je Vertreter und Vorstellung eingeräumt werden.
- 20.3** *Laut Mitteilung der BF stelle die Presseberichterstattung ein wichtiges Marketinginstrument dar; mit jeder vergebenen Karte werde ein wirtschaftlicher Mehrwert geschaffen. Freikarten für Begleitpersonen würden nur fallweise vergeben werden.*

**Personal**

## Geschäftsführer

- 21.1** (1) Mit einem Intendanten wurden mehrere Bühnendienstverträge und Vereinbarungen für die Zeit von Juni 1982 bis Dezember 2003 abgeschlossen. In einem Bühnendienstvertrag vom November 1987 wurde auch eine Zusatzpension vereinbart.

Im Jahr 1997 erhielt er eine einmalige Abfindung aus einer Rückdeckungsversicherung, welche die BF zur Abdeckung seiner Zusatzpension abgeschlossen hatte.

Für den Fall der Beendigung des Dienstverhältnisses Ende 2002 wurde ihm im Jänner 1997 eine Abfertigung zugesagt. Im März 2001 wurde zusätzlich eine freiwillige Abfertigung in der Höhe von drei Monatsgehältern vereinbart.

(2) Mit dem kaufmännischen Geschäftsführer der BF wurde im Februar 1989 eine Vereinbarung über die Gewährung einer Zusatzpension abgeschlossen. Im November 2000 wurde eine freiwillige Abfertigung im Ausmaß von drei Monatsgehältern vereinbart.

- 21.2** Nach Auffassung des RH wurde der Intendant – unbeschadet der zweifellos anzuerkennenden wirtschaftlichen Erfolge – großzügig entlohnt.

Der RH erachtete bereits im Jahr 1996 Regelungen über die Gewährung von Zusatzpensionen auch wegen der damit verbundenen Beispielfolgen für unangebracht. Die Geschäftsführer sollten selbst für eine zusätzliche Pension sorgen.

Der RH empfahl, auch im Hinblick auf die Gewährung von Förderungsmitteln mit den Geschäftsführern künftig weder Zusatzpensionen noch freiwillige Abfertigungen zu vereinbaren.

## Personal

**21.3** Laut Stellungnahme der BF sei beabsichtigt, über die bestehenden Regelungen hinaus keine weiteren Vertragsansprüche dieser Art zu begründen.

### Personal- aufwendungen

**22.1** Die Aufwendungen für das Jahrespersonal der BF betragen rd. 2,06 Mill. EUR (2000/2001), rd. 2,11 Mill. EUR (2001/2002), rd. 2,45 Mill. EUR (2002/2003) und rd. 2,46 Mill. EUR (2003/2004). Sie stiegen von 2000/2001 bis 2003/2004 um 19,32 %.

Der kaufmännische Geschäftsführer führte das starke Ansteigen der Aufwendungen für das Jahrespersonal bei der BF darauf zurück, dass neue Mitarbeiter – unabhängig von deren Verwendung bei der BF oder bei der KG – bei der BF angestellt wurden. Letztere hatte nämlich keinen Stellenplan zu berücksichtigen.

**22.2** Nach Auffassung des RH wäre bei der gegebenen Struktur der beiden Gesellschaften das Personal bei jener Gesellschaft aufzunehmen gewesen, bei der es überwiegend eingesetzt werden sollte.

### Überstunden

**23.1** Die Produktionen auf der Seebühne wurden zwei Spielzeiten hintereinander aufgeführt. Die Anzahl der Überstunden und die Aufwendungen für die Überstunden in den Bereichen Verwaltung und Technik wurden deshalb für das jeweils erste bzw. zweite Jahr einer Produktion verglichen:

Spielzeit	Produktion A		Produktion B	
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Überstundenanzahl gesamt	15.962	11.626	16.476	13.051
Aufwendungen für Überstunden gesamt in EUR	273.213	209.249	296.386	246.734

Die Anzahl der Überstunden stieg von 2000/2001 auf 2002/2003 um 3,22 %, die Aufwendungen erhöhten sich um 8,48 %. Im Vergleich zur Spielzeit 2001/2002 stieg die Anzahl der Überstunden 2003/2004 um 12,26 %, die Aufwendungen erhöhten sich um 17,91 %. Von 2000/2001 bis 2003/2004 stiegen die durchschnittlichen Aufwendungen für eine Überstunde im Bereich der Technik um 10,74 % und im Bereich der Verwaltung um 9,51 % an.

- 23.2** Die Anzahl der Überstunden bei der BF stieg im Vergleich zum vorangegangenen Prüfungszeitraum (1992/1993 bis 1994/1995) erheblich an. Der RH empfahl, die Anzahl der Überstunden im Hinblick auf die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung für die BF zu reduzieren.
- 23.3** *Laut Mitteilung der BF sei der Einsatz von Überstunden mitunter wirtschaftlicher als die Einrichtung einer neuen Planstelle mit allen Risiken der Auslastung und des Know-how-Transfers.*
- 23.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung, die Anzahl der Überstunden möglichst gering zu halten.
- 24.1** Im Überprüfungszeitraum kam es regelmäßig zu Überschreitungen der in der Betriebsvereinbarung festgelegten Tages- bzw. Wochenhöchst- arbeitszeiten von 13 bzw. 60 Stunden.
- 24.2** Der RH stellte fest, dass keine ausreichenden Maßnahmen zur Vermeidung der Arbeitszeitüberschreitungen gesetzt wurden; er empfahl, die in der Betriebsvereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.
- 24.3** *Laut Stellungnahme der BF sei die Geschäftsführung bestrebt, unter Berücksichtigung der Parameter Arbeitssicherheit und Wirtschaftlichkeit Überstunden und Arbeitszeitüberschreitungen in Grenzen zu halten.*
- 24.4** Der RH verblieb bei seiner Empfehlung.

## Zusammenarbeit der BF mit der KG

### Allgemeines

**25** (1) Der Bund, das Land Vorarlberg und die Landeshauptstadt Bregenz stellten finanzielle Mittel für den Bau des – im Jahr 1980 eröffneten – Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses, dessen umfassende bauliche Veränderung und Erweiterung ab dem Jahr 1995 sowie dessen Sanierung in den Jahren 2005 und 2006 zur Verfügung. Das Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus sowie die Liegenschaft standen im Eigentum der Landeshauptstadt Bregenz.

(2) Für den Betrieb und die Verwaltung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie für die Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen war seit der Errichtung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses die KG zuständig; einzige Gesellschafterin war die Landeshauptstadt Bregenz.

(3) Im Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus war auch die BF untergebracht; ihr Unternehmensgegenstand war laut Gesellschaftsvertrag die Durchführung der Bregenzer Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen. Die BF stand wie erwähnt im Eigentum der Bregenzer Festspiele Privatstiftung.

(4) Die beiden Gesellschaften wiesen neben den Geschäftsführern und der Generalversammlung folgende Organe auf:

– Die BF verfügte über einen Beirat und ein Kuratorium der Förderungsgeber; dieses hatte die Interessen der Förderungsgeber wahrzunehmen und zu vertreten sowie die widmungsgemäße Verwendung der Förderungen zu überprüfen.

– Die KG verfügte über einen Aufsichtsrat.

(5) Die Grundsätze für die Benutzung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie für die Betriebsführung einschließlich der Betriebskostenabrechnung wurden im Jahr 1976 festgelegt; in der Folge wurden diese Grundsätze in verschiedenen Vereinbarungen geändert.

### Organisation

**26** (1) Bereits in den Tätigkeitsberichten über das Jahr 1996 (Reihe Bund 1997/5, Reihe Vorarlberg 1997/5) erachtete der RH das Vorhandensein von zwei Gesellschaften für die Nutzung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses als nachteilig, weil deren Ziele teilweise einander widersprachen und Verwaltungsstrukturen parallel vorhanden waren.



Zusammenarbeit der BF  
mit der KG



Bregener Festspiele GmbH

Der RH schlug damals zwei Handlungsalternativen vor:

- Beibehaltung der Gesellschaften, wobei der kaufmännische Geschäftsführer der BF gleichzeitig kaufmännischer Geschäftsführer der KG sein könnte. Allerdings wäre bei dieser Lösung ein Interessenkonflikt des kaufmännischen Geschäftsführers infolge teilweise unterschiedlicher Gesellschaftszwecke zu befürchten.
- Auflösung der beiden Gesellschaften und Gründung einer neuen Betriebsgesellschaft mit den Gesellschaftern Verein der Freunde der Bregener Festspiele und Landeshauptstadt Bregenz zur optimalen Nutzung des Bregener Festspiel- und Kongresshauses. Als Geschäftsführer sollten der Intendant der Bregener Festspiele, ein Veranstaltungsleiter und ein kaufmännischer Geschäftsführer vorgesehen werden.

Mit dieser Lösung hätten nach Ansicht des RH im Personalbereich jährlich 0,22 Mill. EUR eingespart und das Bregener Festspiel- und Kongresshaus durch Vereinheitlichung des Controllings, des Marketings und der Verwaltung bestmöglich bespielt werden können. Insgesamt gab der RH dieser Lösung den Vorzug.

(2) Der kaufmännische Geschäftsführer der BF wurde Ende 1996 zunächst für zwei Jahre auch zum kaufmännischen Geschäftsführer der KG bestellt; diese Bestellung wurde bis Ende 2007 verlängert.

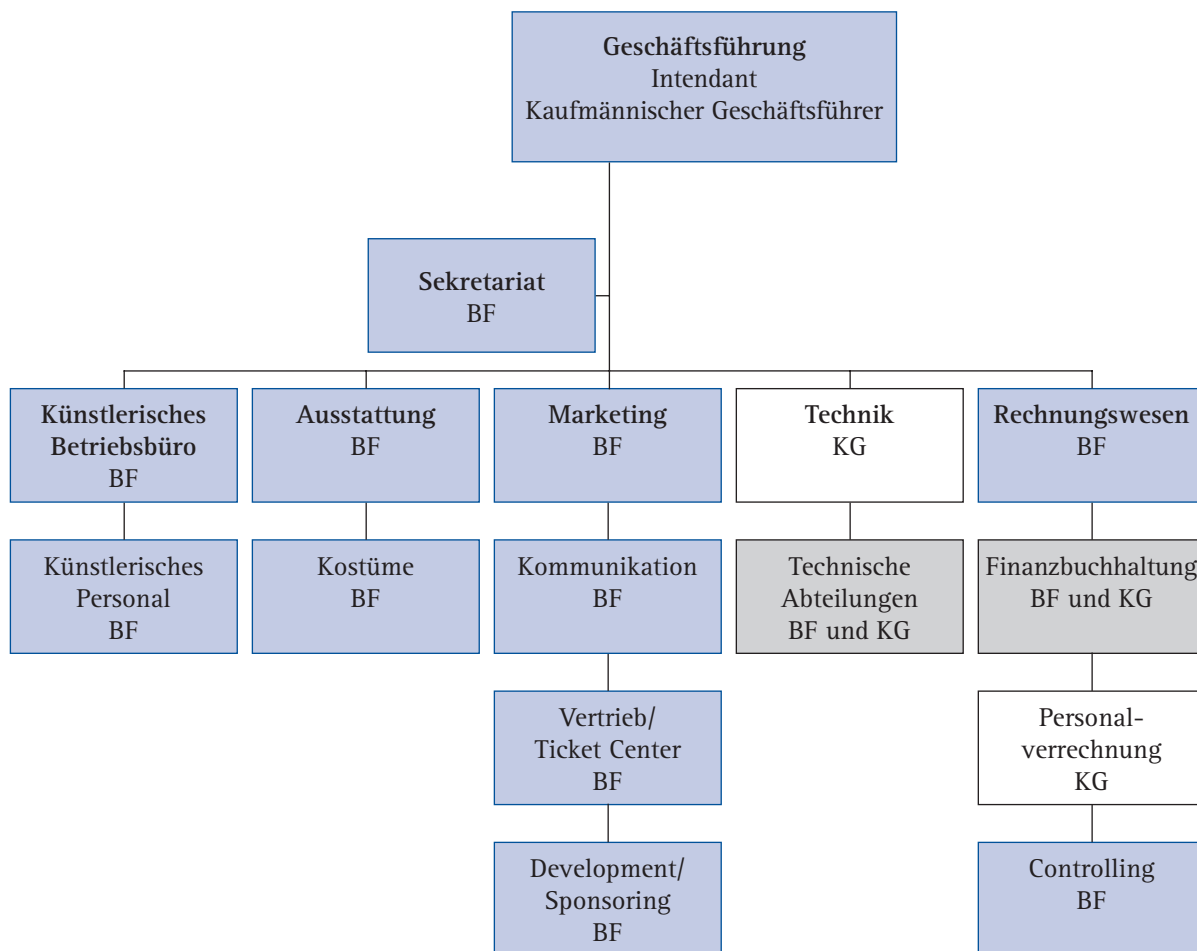
(3) In Bezug auf die Verwaltungsstrukturen, das Rechnungswesen und die Koordination der Tätigkeiten der beiden Gesellschaften erfolgten seit 1996 mehrere Maßnahmen.

So fand im Jahr 2002 im Zuge einer Organisationsentwicklung ein Visions- und Strategiefindungsprozess statt, mit dem die „Kernideologie und die Zukunftsvision“ der beiden Gesellschaften entwickelt wurden. Das Ergebnis wurde zwischen den Geschäftsführungen der beiden Gesellschaften und einem erweiterten Führungskreis abgestimmt sowie auch im Beirat der BF behandelt. Es wurden die gemeinsamen Werte der beiden Gesellschaften bei gleichzeitiger Differenzierung der inhaltlichen Aufgaben dargestellt.

## Zusammenarbeit der BF mit der KG

(4) Das Organigramm der BF stellte sich bei der Gebarungüberprüfung 2005 folgendermaßen dar:

### Organigramm der Bregenzer Festspiele GmbH



BF = Mitarbeiter der BF

KG = Mitarbeiter der KG

Der Intendant war für die Programmplanung, Vorbereitung, Durchführung und Betreuung der künstlerischen Veranstaltungen der Bregenzer Festspiele zuständig. Dem kaufmännischen Geschäftsführer oblag die wirtschaftliche Führung der BF; gleichzeitig war Letzterer auch kaufmännischer Geschäftsführer der KG. Mehrere Geschäftsbereiche (z.B. Personalentwicklung und -auswahl, Marketing, Sponsoring) waren von beiden Geschäftsführern gemeinsam wahrzunehmen.



Zusammenarbeit der BF  
mit der KG



Bregener Festspiele GmbH

In den technischen Abteilungen waren sowohl Mitarbeiter der BF als auch der KG beschäftigt. Der Leiter der Technik war ein Angestellter der KG; er verfügte über kein zwischen der BF und der KG vereinbartes Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern der BF.

Auch in der Finanzbuchhaltung waren sowohl Mitarbeiter der BF als auch der KG beschäftigt. Die Personalverrechnung wurde von einer Angestellten der KG durchgeführt; eine Vertretung für diese Funktion war nicht vorgesehen.

*Die BF gab bekannt, dass der Leiterin der Personalverrechnung ab 2005 eine Mitarbeiterin zur Unterstützung beigestellt worden sei.*

Auftreten gegenüber  
Kunden und  
Lieferanten

27 (1) Von Lieferanten und Kunden der BF sowie der KG wurde vielfach nicht wahrgenommen, dass es sich um zwei verschiedene Gesellschaften handelte. Vor allem bei der Ausstellung von Rechnungen wurde oft nicht zwischen den beiden Gesellschaften unterschieden, wodurch die Neuausstellung von Rechnungen mit dem richtigen Firmenwortlaut des Adressaten erforderlich war.

(2) Die BF verfügte seit 1999 über ein Kartenvertriebssystem, mit welchem unter anderem die Vorstellungsdaten, Sitzpläne und Reservierungen verwaltet sowie die Karten- und Vorstellungsabrechnungen durchgeführt wurden.

Bei der KG war seit 2004 ein eigenes Ticketsystem eingerichtet, das über keine Schnittstelle zum Kartenvertriebssystem der BF verfügte.

Die KG führte jährlich durchschnittlich sechs Eigenveranstaltungen durch, die großteils im Bregener Festspiel- und Kongresshaus (in der Regel von September bis Mai des Folgejahres) stattfanden. Der Kartenvorverkauf für diese Veranstaltungen wurde indessen von Dritten vorgenommen; lediglich am Vorstellungstag wurden die Kassen im Bregener Festspiel- und Kongresshaus für den Kartenverkauf zur Verfügung gestellt.

## Zusammenarbeit der BF mit der KG

### Struktur der beiden Gesellschaften

#### Allgemeines

- 28.1** Wie erwähnt wurde der kaufmännische Geschäftsführer der BF Ende 1996 auch zum kaufmännischen Geschäftsführer der KG bestellt.

Ab 1996 wurde weiters die Zusammenarbeit der BF und der KG in den Bereichen Verwaltung und Technik ausgebaut. Die Aufgaben wurden nicht mehr nach Betriebszugehörigkeit, sondern nach Arbeitsprozessen gebündelt und gegenseitig verrechnet. Beide Gesellschaften benützten dieselbe personelle, technische und räumliche Infrastruktur.

Alle Räumlichkeiten des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie alle Investitionsgüter standen von Juni bis August eines jeden Jahres ausschließlich der BF zur Verfügung. Außerhalb dieser Zeit vermietete und verpachtete die KG das Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus; darüber hinaus veranstaltete sie in eigenem Namen und auf eigene Rechnung Kongresse sowie kulturelle Veranstaltungen und nahm die notwendigen Instandhaltungsarbeiten der Bühnentechnik vor.

- 28.2** Aufgrund der engen Verflechtungen der beiden Gesellschaften trat der kaufmännische Geschäftsführer einerseits als Vertreter der BF und andererseits als Vertreter der KG auf. Dadurch kam es zu In-Sich-Geschäften in Form der so genannten Doppelvertretung; dabei bestand die Gefahr, dass der kaufmännische Geschäftsführer die gegenläufigen Interessen der Vertretenen nicht angemessen wahren konnte.

#### Personal

- 29.1** Für Aufgaben betreffend Technik und Verwaltung der BF wurden sowohl Arbeitnehmer der eigenen Gesellschaft als auch solche der KG herangezogen. Weiters wurde das Jahrespersonal der Technik bei der BF angestellt, weil diese Gesellschaft wie erwähnt im Gegensatz zur KG keinen Stellenplan zu beachten hatte.

Für die Arbeitnehmer der beiden Gesellschaften galten jedoch unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen hinsichtlich der Einstufung und des Urlaubsanspruchs des Jahrespersonals sowie im Hinblick auf die Auszahlung des monatlichen Entgelts des technischen Personals.

- 29.2** Da die Arbeitnehmer der BF und der KG unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft zu gleichen Tätigkeiten für beide Gesellschaften herangezogen wurden, empfahl der RH, die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen anzugleichen.





Zusammenarbeit der BF  
mit der KG



Bregenz Festspiele GmbH

- 30.1** Die Arbeitnehmer der BF wurden über eine so genannte „Pool-Lösung“ sowohl für Aufgaben ihrer Gesellschaft als auch für solche der KG eingesetzt. In den Dienstverträgen der Arbeitnehmer der BF waren in der Regel keine Bestimmungen bezüglich dieser Arbeitskräfteüberlassung enthalten.

Die BF verfügte über keine Gewerbeberechtigung für die Überlassung von Arbeitskräften.

In der BF wurden in der Spielzeit 2002/2003 183 Arbeitnehmer (61,82 %) ausschließlich für die BF, 95 (32,10 %) überwiegend für die BF, 17 (5,74 %) überwiegend für die KG und ein Arbeitnehmer (0,34 %) ausschließlich für die KG eingesetzt.

In der Spielzeit 2003/2004 wurden in der BF 189 Arbeitnehmer (62,58 %) ausschließlich für die BF, 92 (30,47 %) überwiegend für die BF, 19 (6,29 %) überwiegend für die KG und zwei Arbeitnehmer (0,66 %) ausschließlich für die KG eingesetzt.

- 30.2** Nach Auffassung des RH wären bei Verwendung von Arbeitnehmern der BF für Aufgaben der KG die Bestimmungen des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes (z.B. ausdrückliche Zustimmung der Arbeitskraft zur Überlassung), des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes (Ausündigung einer schriftlichen Aufzeichnung über das Arbeitsverhältnis) sowie der Gewerbeordnung 1994 hinsichtlich der Überlassung von Arbeitskräften zu beachten gewesen.

Internes Kontrollsystem

- 31** Die Bereiche Verwaltung und Technik der beiden Gesellschaften waren so verflochten, dass ein beide Gesellschaften umfassendes IKS erforderlich wäre; ein solches fehlte jedoch. Der für das IKS der BF zuständige Mitarbeiter war auch bei der KG dafür verantwortlich.

## Zusammenarbeit der BF mit der KG

### Rechnungswesen

**32** (1) Bei jeder der beiden Gesellschaften wurde eine eigene Buchhaltung geführt und eine eigene Bilanz erstellt.

(2) Der Bilanzstichtag für die BF war bis einschließlich 2005 der 31. Oktober, jener der KG war demgegenüber der 31. Dezember; dadurch ergaben sich insbesondere bei der Verrechnung von Leistungen zwischen den beiden Gesellschaften komplizierte Abrechnungen und buchhalterische Abgrenzungserfordernisse im Rahmen des Jahresabschlusses. Ab dem Jahr 2006 ist als Bilanzstichtag für beide Gesellschaften der 31. Dezember vorgesehen.

(3) Die Erstellung und Kontrolle der komplizierten und aufwendigen Betriebskostenabrechnung zur Verrechnung der von beiden Gesellschaften gegenseitig erbrachten Leistungen nahm jährlich mehrere Personenwochen in Anspruch.

## Zusammenlegung der beiden Gesellschaften

### Zielsetzung

**33.1** Der RH stellte fest, dass in den vergangenen Jahren eine verstärkte Zusammenarbeit der beiden Gesellschaften in den Bereichen Verwaltung und Technik erfolgte.

**33.2** Nach Auffassung des RH sollte jedoch eine Zusammenlegung der beiden Gesellschaften erwogen werden, um vor allem

- die durch den kaufmännischen Geschäftsführer für beide Gesellschaften bestehenden Probleme der In-Sich-Geschäfte in Form der Doppelvertretung zu lösen;
- die Entlohnung aller Bediensteten nach einheitlichem Kollektivvertrag bzw. nach einheitlicher Betriebsvereinbarung zu ermöglichen, wodurch die Personalabrechnung vereinfacht würde;
- die komplizierte und aufwendige Betriebskostenabrechnung einzusparen;
- die Doppelgleisigkeiten beim Rechnungswesen zu beseitigen;



Zusammenarbeit der BF  
mit der KG



Bregenz Festspiele GmbH

- nur ein einziges IKS zu führen;
- die Bestimmungen im Hinblick auf die Überlassung von Arbeitskräften nicht umsetzen zu müssen.

Dadurch könnten Mehrkosten vermieden bzw. Kosteneinsparungen ermöglicht werden. Die Zusammenlegung wäre ein logischer Schritt im Bemühen, die Effektivität und Effizienz der Gebarungsführung zu steigern.

Zur Struktur und den Organen

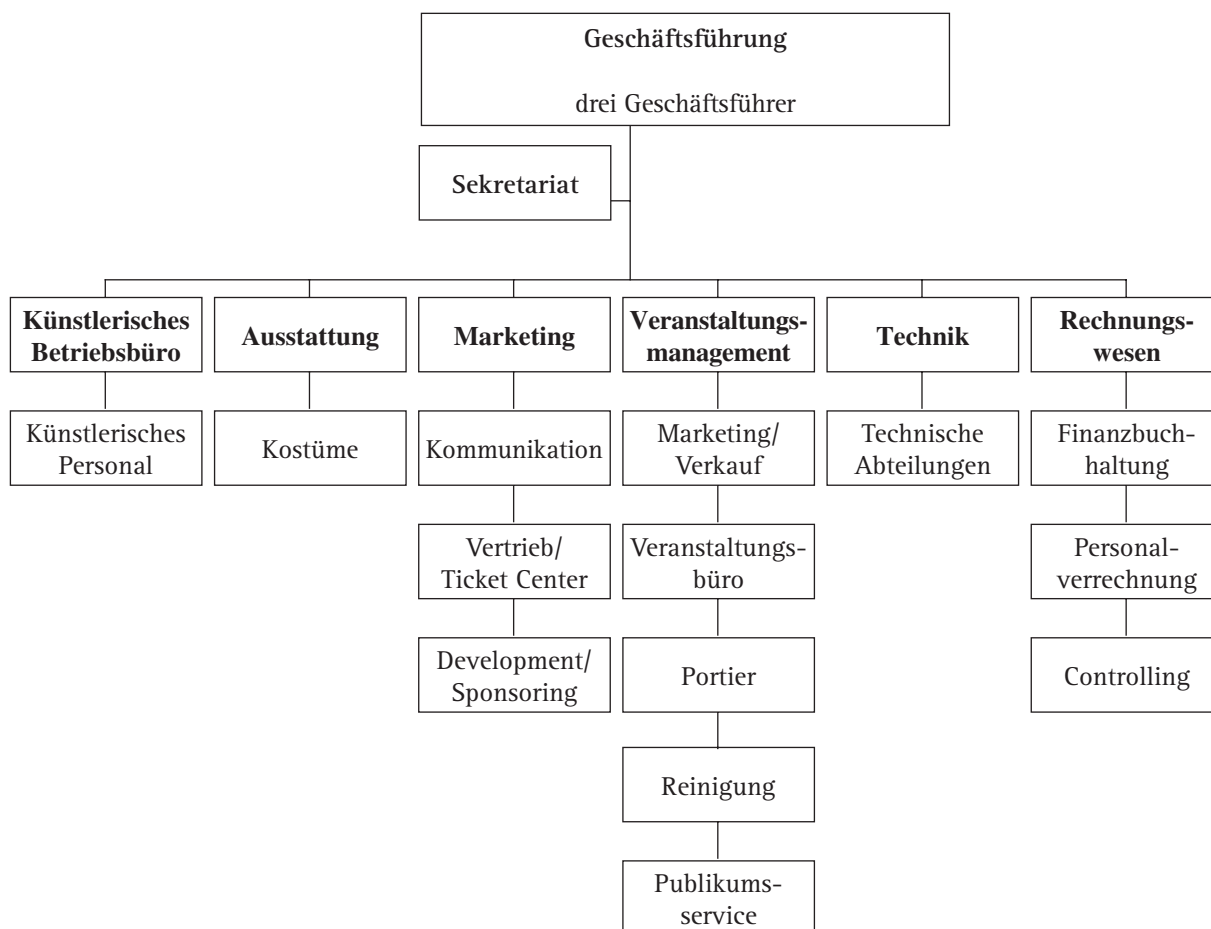
**34.1** Die beiden Gesellschaften wiesen folgende Bereiche auf:

- (1) Durchführung der Bregenz Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen (BF)
- (2) Betrieb und Verwaltung des Bregenz Festspiel- und Kongresshauses sowie Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen (KG)
- (3) gemeinsamer Bereich Verwaltung und Technik

### Zusammenarbeit der BF mit der KG

- 34.2 (1) Diese Bereiche sollten die Struktur der neuen Gesellschaft bilden und von jeweils einem Geschäftsführer geleitet werden. Das Organigramm der neuen Gesellschaft könnte wie folgt aussehen:

#### Organigramm der neuen Gesellschaft



- (2) Zur Wahrung der Interessen der Förderungsgeber sollte das bei der BF bestehende Kuratorium der Förderungsgeber auch für die neue Gesellschaft beibehalten werden.

Darüber hinaus wäre es zweckmäßig, zur Überwachung der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung bei der neuen Gesellschaft einen Aufsichtsrat einzurichten. Die Rechte und Pflichten des Aufsichtsrates und des Kuratoriums sollten im Gesellschaftsvertrag festgehalten werden.



Zusammenarbeit der BF  
mit der KG



Bregenz Festspiele GmbH

Zu den Förderungen und zur Verlustabdeckung

**35.1** Die finanziellen Mittel wurden den beiden Gesellschaften von den Gebietskörperschaften wie folgt zur Verfügung gestellt:

- Die BF erhielt wie erwähnt Förderungen von Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz im Verhältnis 40 : 35 : 25.
- Der KG wurden von der Landeshauptstadt Bregenz die Jahresverluste abgedeckt.

**35.2** Die Förderungen von Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz für die neue Gesellschaft sollten künftig einerseits den bisherigen Aufteilungsschlüssel für die BF und andererseits die bisher von der Landeshauptstadt Bregenz bei der KG vorgenommene Deckung des Jahresverlustes berücksichtigen. Es sollte vorgesehen werden, den neuen Aufteilungsschlüssel nach einigen Jahren zu evaluieren, um erforderlichenfalls eine Anpassung vornehmen zu können.

Die von den Förderungsgebern bislang bei der BF durchgeführte Aufteilung in Förderungen für den Spielbetrieb und zur Deckung der Betriebskosten könnte entfallen, weil die Überweisung von Betriebskosten von der BF an die KG nicht mehr erforderlich wäre.

Stellungnahme der BF  
zur Zusammenlegung

**36** *Die BF teilte hierzu mit, dass Synergien zwischen der BF und der KG in den vergangenen Jahren noch stärker ausgeschöpft worden seien.*

*Weiters hätten die BF und die KG in einem Visions- und Zielfindungsprozess die gemeinsamen Werte sowie die gemeinsamen und die unterschiedlichen Ziele der beiden Unternehmen erarbeitet.*

*Zudem hätte die Verschränkung der Aufsichtsgremien – der Beirat der BF sei im Aufsichtsrat der KG vertreten – und die gemeinsame kaufmännische Leitung zu einer wesentlich verbesserten Zusammenarbeit beigetragen.*

*Unabhängig von einer Zusammenlegung der beiden Gesellschaften könnten noch die Kollektivverträge und die Betriebsvereinbarungen harmonisiert sowie eine weitere Vereinfachung der Betriebskostenabrechnung angestrebt werden.*

## Zusammenarbeit der BF mit der KG

*Die Realisierung von restlichen Synergiepotenzialen stünde „in keinem günstigen Verhältnis“ zu der mit einer Zusammenlegung der beiden Gesellschaften entstehenden Doppelverantwortung des Stiftungsvorstandes der Bregenzer Festspiele Privatstiftung auch für festspielfremde Aufgabenstellungen und Aktivitäten.*

Gegenäußerung des  
RH

**37** Der RH erwiderte, dass bei Beibehaltung der beiden Gesellschaften die folgenden rechtlichen Bestimmungen und betriebswirtschaftlichen Überlegungen zu beachten wären:

(1) Um allfällige Interessenkollisionen (z.B. bei Vertretung vor Gericht oder bei Kollektivvertragsverhandlungen) zu vermeiden sowie die unterschiedlichen geschäftspolitischen Ziele der beiden Gesellschaften durch eine wirksame und effiziente Geschäftsführung zu erreichen, sollte für die beiden Gesellschaften jeweils eine andere Person als kaufmännischer Geschäftsführer bestellt werden.

(2) Um die Ziele des IKS (Bewahrung des Vermögens des Unternehmens, Verbesserung der Effizienz der betrieblichen Abläufe und Sicherung der Einhaltung der Geschäftspolitik) optimal erreichen zu können, sollte das IKS für die beiden Gesellschaften jeweils von einer anderen Person wahrgenommen werden.

(3) Das Auftreten gegenüber Kunden und Lieferanten sollte so gestaltet werden, dass das Vorhandensein von zwei Gesellschaften im Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus erkennbar ist.

(4) Bei gegenseitiger Verwendung von Personal der BF und der KG sollten die arbeits- und gewerberechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

(5) Die von der BF angestrebte Harmonisierung der Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen sollte umgesetzt werden.

(6) Die von der BF angestrebte weitere Vereinfachung der Betriebskostenabrechnung sollte umgesetzt werden.

(7) Der bei der KG angestellte Leiter der Technik sollte über ein zwischen der BF und der KG vereinbartes Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern der BF verfügen.

**Bregenz Festspiele GmbH****Sonstige  
Feststellung**

- 38** Eine sonstige Feststellung und Empfehlung des RH betraf die Einräumung eines Kartenvorbezugsrechts anstelle der Gewährung von Freikarten für Sponsoren.

**Schluss-  
bemerkungen**

- 39** Zusammenfassend empfahl der RH

dem Bund, dem Land Vorarlberg und der Landeshauptstadt Bregenz:

(1) Bei der Festlegung der Höhe und Fälligkeit von Vorschussleistungen auf die zugesagten Förderungsmittel wäre neben dem prognostizierten Bedarf aufgrund des Voranschlages auch die finanzielle Situation der BF zu berücksichtigen.

der Bregenz Festspiele GmbH:

(2) Eine Zusammenlegung der Bregenz Festspiele GmbH und der Bregenz Festspiel- und Kongresshaus GmbH wäre zu erwägen, um vor allem

- die durch den kaufmännischen Geschäftsführer für beide Gesellschaften bestehenden Probleme der In-Sich-Geschäfte in Form der Doppelvertretung zu lösen;
- die Entlohnung aller Bediensteten nach einheitlichem Kollektivvertrag bzw. nach einheitlicher Betriebsvereinbarung zu ermöglichen, wodurch die Personalabrechnung vereinfacht würde;
- die komplizierte und aufwendige Betriebskostenabrechnung einzusparen;
- die Doppelgleisigkeiten beim Rechnungswesen zu beseitigen;
- nur ein einziges Internes Kontrollsystem zu führen;
- die Bestimmungen im Hinblick auf die Überlassung von Arbeitskräften nicht umsetzen zu müssen.

Dadurch könnten Mehrkosten vermieden bzw. Kosteneinsparungen ermöglicht werden.

## Schlussbemerkungen

(3) Bei Beibehaltung der beiden Gesellschaften wären folgende rechtliche Bestimmungen und betriebswirtschaftliche Überlegungen zu beachten:

- Um allfällige Interessenkollisionen zu vermeiden sowie die unterschiedlichen geschäftspolitischen Ziele der beiden Gesellschaften durch eine wirksame und effiziente Geschäftsführung zu erreichen, sollte für die beiden Gesellschaften jeweils eine andere Person als kaufmännischer Geschäftsführer bestellt werden.
- Das Interne Kontrollsystem für die beiden Gesellschaften wäre jeweils von einer anderen Person wahrzunehmen, um die Ziele des Internen Kontrollsystems optimal erreichen zu können.
- Das Auftreten gegenüber Kunden und Lieferanten sollte so gestaltet werden, dass das Vorhandensein von zwei Gesellschaften im Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus erkennbar ist.
- Bei gegenseitiger Verwendung von Personal der Bregenzer Festspiele GmbH und der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH sollten die arbeits- und gewerberechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.
- Die von der Bregenzer Festspiele GmbH angestrebte Harmonisierung der Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen wäre umzusetzen.
- Die von der Bregenzer Festspiele GmbH angestrebte weitere Vereinfachung der Betriebskostenabrechnung wäre umzusetzen.
- Der bei der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH angestellte Leiter der Technik sollte über ein zwischen der Bregenzer Festspiele GmbH und der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH vereinbartes Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern der Bregenzer Festspiele GmbH verfügen.
- Das Personal wäre bei jener Gesellschaft aufzunehmen, bei der es überwiegend eingesetzt werden soll.

(4) Die Verbesserungsvorschläge des Wirtschaftstreuhänders A hinsichtlich des Internen Kontrollsystems sollten vollständig und konsequent umgesetzt werden. Vor allem sollten die Barauszahlungen von Honoraren und Gagen an Künstler mit Nachdruck auf ein unvermeidbares Minimum reduziert werden.





(5) Es wären Veränderungen in der Personalstruktur zu überlegen, um – beispielsweise durch Einführung des Vier-Augen-Prinzips – eine Verbesserung des Internen Kontrollsystems zu erreichen.

(6) Mit den Geschäftsführern wären künftig weder Zusatzpensionen noch freiwillige Abfertigungen zu vereinbaren.

(7) Die Anzahl der Überstunden sollte im Hinblick auf die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung für die Bregenzer Festspiele GmbH reduziert werden.

(8) Hinsichtlich der Tages- bzw. Wochenhöchst Arbeitszeiten wären die in der Betriebsvereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.

(9) Eine vollständige Wertberichtigung der Forderung gegen den ehemaligen Leiter der Personalverrechnung wäre erst dann vorzunehmen, wenn – unter Berücksichtigung der dadurch anfallenden Kosten – alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, um den Vermögensnachteil ersetzt zu erhalten.

(10) Der Entwicklung der ermäßigten Karten wäre besonderes Augenmerk zu schenken.

(11) Freikarten an das Personal und die Mitwirkenden wären nur dann abzugeben, wenn dies im künstlerischen oder wirtschaftlichen Interesse der Bregenzer Festspiele GmbH liegt.



## **Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur**

### **Programmplanung und –durchführung des Genom- forschungsprogramms GEN–AU im Bereich der Bio- wissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences)**

Das vom BMBWK abgewickelte GEN–AU–Programm (GENome research in AUstria) zur Förderung der österreichischen Genomforschung führte zu einzelnen bedeutenden wissenschaftlichen Erfolgen. Demgegenüber wurden die Zielsetzung – die kommerzielle Verwertung der Forschungsergebnisse – vernachlässigt sowie gravierende Mängel in der Programmabwicklung in Kauf genommen.

#### **Kurzfassung**

Noch während der Vergabephase der ersten Runde des GEN–AU–Programms änderte das BMBWK dessen Ausrichtung grundlegend. Der wissenschaftliche Beirat räumte bei der Projektauswahl – entgegen der aus der Ausschreibung erkennbaren Schwerpunktsetzung einer anzustrebenden kommerziellen Verwertung der Forschungsergebnisse – der wissenschaftlichen Komponente vorrangigen Stellenwert ein.

Das Ziel, die im internationalen Vergleich zersplitterte Struktur der österreichischen Genomforschung zu überwinden, konnte das GEN–AU–Programm aufgrund der geringen Zusammenarbeit der Projektgruppen und der teils geringen Projektgröße nur bedingt überwinden.

Das BMBWK hatte kein geeignetes Controlling zur Programmüberwachung eingerichtet. Der wissenschaftliche Beirat wie auch die zu diesem Zweck eingerichteten Evaluierungskonferenzen konnten dieses Defizit nicht ausgleichen.

Die Ergebnisse der Beratungen des wissenschaftlichen Beirates im Rahmen der ersten Vergaberunden waren teils nur stichwortartig und daher lückenhaft dokumentiert, ein Punktekatalog zur Bewertung fehlte und die Beurteilungskriterien waren nicht klar festgelegt.

## Kurzfassung

Zahlreiche Projekte wurden in erheblichem Ausmaß auch aus anderen Förderungsmitteln finanziert. Dennoch erfolgte keine systematische Auswertung von möglichen Mehrfachförderungen.

Obwohl bis Juni 2005 2,69 Mill. EUR an eingereichten Förderungsabrechnungen vom BMBWK als sachlich und rechnerisch richtig nicht anerkannt worden waren, veranlasste das BMBWK – entgegen den Förderungsrichtlinien – die nahezu vollständige Auszahlung der weiteren Förderungsraten. Ferner ließ das BMBWK vier Projektleiter, die ihre Abrechnungsverpflichtungen der ersten Rate noch nicht erfüllt hatten, zur Ausschreibung der zweiten Programmrunde zu.

Die Schätzung des Finanzierungsbedarfs des GEN-AU-Programms beruhte auf vereinfachten Annahmen. Die Planungsannahmen waren durch andere Kostenverläufe sowie durch mehrere, teils gravierende Programmänderungen rasch überholt. Weiters verwendete das BMBWK 8,50 Mill. EUR zwischenzeitlich für andere Förderungen und Forschungsvorhaben.

Aufgrund höherer Kosten für das Personal sowie für die Öffentlichkeitsarbeit lagen die tatsächlichen Kosten für das Programmmanagement um rd. 78 % über den Planwerten.

### Kenndaten zum GEN-AU-Programm (1. Förderungsrunde)

Projektart	Anzahl	Projektstart	Laufzeit in Monaten	zugewiesene Förderungsmittel in Mill. EUR
Verbundprojekte <sup>1)</sup>	4	Oktober bis November 2002	36	16,36
Pilotprojekte <sup>1)</sup>	6	Oktober 2002 bis April 2003	24 bis 36	4,70
Netzwerke <sup>1)</sup>	2	Jänner 2003	36	3,71
Assoziierte Projekte	8	Oktober 2002 bis Dezember 2004	12 bis 36	2,64
ELSA-Projekte <sup>2)</sup>	6	Dezember 2003 bis Februar 2004	24 bis 36	1,52
<b>Summe</b>	<b>26</b>			<b>28,93</b>

<sup>1)</sup> Die Auszahlung der zugesagten Mittel für die Verbund- und Projektprojekte sowie Netzwerke erfolgte in drei Raten zu 10,55 Mill. EUR, 6,67 Mill. EUR und 5,07 Mill. EUR sowie einer Restrate von 2,48 Mill. EUR.

<sup>2)</sup> Ethical, Legal and Social Aspects



### GEN-AU-Programm im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte beim BMBWK im Rahmen einer Schwerpunktprüfung von April bis Juli 2005 im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie (Life Sciences) die Programmplanung und -durchführung des Genomforschungsprogramms GEN-AU (GENome research in AUstria).

Zu dem im November 2005 übermittelten Prüfungsergebnis gab das BMBWK im Februar 2006 eine Stellungnahme ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im April 2006.

#### Programmziel und -struktur

##### Programmziel

- 2.1 Das BMBWK entwickelte in den Jahren 2000/2001 ein Strategiepapier für das österreichische Genomforschungsprogramm GEN-AU. Ziel war es, die im internationalen Vergleich zersplitterte Struktur der österreichischen Genomforschung mit zahlreichen Einzelforschern und Projekten zu überwinden.

Das GEN-AU-Programm war mit einem vom BMBWK geplanten Förderungsvolumen von insgesamt rd. 100 Mill. EUR die wichtigste Einzelförderungsinitiative der Forschungsoffensiven der Bundesregierung innerhalb des Förderungsschwerpunkts Life Sciences. Die Laufzeit des GEN-AU-Programms setzte das BMBWK mit neun Jahren, aufgeteilt auf drei Förderungsrounden, fest.

Grundlage für die Finanzierung des GEN-AU-Programms aus Bundesmitteln bildeten die Empfehlungen des Rates für Forschung und Technologieentwicklung (Rat) im Rahmen der beiden Forschungs- und Technologieoffensiven der Bundesregierung mit Förderungsmitteln in Höhe von bislang rd. 54,60 Mill. EUR für die erste und teilweise zweite Förderungsrounde.

Darin enthalten war auch die Empfehlung zur längerfristigen Auslagerung der Abwicklung des Programms aus dem BMBWK. Weiters erfolgte im Jahr 2003 eine separate Ausschreibung des BMBWK für die Förderung von Forschungsprojekten zu ethischen, rechtlichen und sozialen Fragen der Genomforschung (ELSA-Programm).

- 2.2 Der RH beurteilte die Initiative zur nachhaltigen Förderung der österreichischen Genomforschung grundsätzlich positiv, weil in Österreich ein erheblicher Nachholbedarf auf diesem Forschungsgebiet sowohl in finanzieller als auch in struktureller Hinsicht bestand. Weiters entsprachen die geplanten Maßnahmen den internationalen Entwicklungen.

## Programmziel und –struktur

### Programmstruktur

**3.1** Kernstück des GEN–AU–Programms war die Förderung von interdisziplinären kooperativen Forschungsprojekten (**Verbundprojekten**) zwischen mindestens vier akademischen und/oder industriellen Forschungsgruppen. Laut Programmausschreibung vom September 2001 musste jedes Verbundprojekt auf die Genomforschung und auf die Anwendung mit unmittelbarer oder mittelbarer Relevanz für die Gesundheit des Menschen einschließlich der kommerziellen Umsetzung ausgerichtet sein.

Noch während der Vergabephase der ersten Runde des GEN–AU–Programms erweiterte das BMBWK, über die Ausschreibung vom September 2001 hinausgehend, die förderbaren Projektkategorien des GEN–AU–Programms. Maßgebend dafür war, dass der wissenschaftliche Beirat bei der Projektauswahl – entgegen der aus der Ausschreibung erkennbaren Schwerpunktsetzung einer anzustrebenden kommerziellen Verwertung der Forschungsergebnisse – der wissenschaftlichen Komponente vorrangigen Stellenwert einräumte.

Nachdem bei der ersten Vergaberunde unter dieser Prämisse ein bedeutender Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel vorerst nicht zur Vergabe gelangte, beschloss das BMBWK, diesen zum Aufbau und zur Erhöhung der Qualität von Einzelgruppen in den Schwerpunktbereichen Bioinformatik<sup>1)</sup> und Proteomik<sup>2)</sup> zu verwenden. Insgesamt waren von diesem Konzepteingriff etwa ein Drittel bzw. 11,05 Mill. EUR der ersten GEN–AU–Runde betroffen.

<sup>1)</sup> Anwendung von Informatik auf biologische Fragestellungen

<sup>2)</sup> umfasst die Erforschung der Struktur und Funktion aller in einer Zelle vorhandenen Proteine

**3.2** Der RH kritisierte, dass das BMBWK eine derart tief greifende Änderung der Ausrichtung des GEN–AU–Programms, ausgelöst durch die Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirates, ohne weiteres zuließ und informell die Zielsetzung sowie Struktur des Förderungsprogramms änderte. Er empfahl, im Einklang mit den Zielsetzungen des GEN–AU–Programms, klare strategische Vorgaben an den wissenschaftlichen Beirat hinsichtlich der zu beachtenden prioritären Vergabekriterien zu entwickeln.

**3.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei keine Änderung der strategischen Ziele des GEN–AU–Programms aufgrund einer Empfehlung des wissenschaftlichen Beirates vorgenommen worden. Weiters seien forschungspolitisch relevante Entscheidungen sowie die Vergabe von Förderungsmitteln dem Ressort vorbehalten.*



Programmziel und -struktur

**GEN-AU-Programm im Bereich der  
Biowissenschaften und Biotechnologie**

- 3.4** Der RH verwies auf die in den Jahren 2004 und 2005 erfolgte Evaluierung des GEN-AU-Programms, welche die Änderung der Förderungsziele des GEN-AU-Programms bestätigte. Der Endbericht der Evaluierung wurde im Juni 2005 veröffentlicht.
- 4.1** In den Planungen wurde bereits in den Anfangsphasen eine Mindestförderung von rd. 1,90 Mill. EUR pro Verbundprojekt und Jahr angestrebt, um im internationalen Vergleich konkurrenzfähige Projekte zu erreichen. Tatsächlich streute die Projektgröße aufgrund der zahlreichen Erweiterungen der Förderungsmöglichkeiten von einigen 10.000 EUR bis zu knapp 5 Mill. EUR.
- 4.2** Der RH hielt das Vorhaben, die Mindestprojektgröße an internationale Maßstäbe heranzuführen, für zweckmäßig. Er bemängelte jedoch, dass diese vielfach nicht erreicht wurde.
- 4.3** *Das BMBWK hielt daran fest, in Zusammenarbeit mit dem Beirat solche Projekte zu identifizieren, die den strategischen Zielen des GEN-AU-Programms genügten. Das Ressort sicherte jedoch zu, eine internationale Benchmark zu verwenden, um die Höhe der zu vergebenden Mittel im Vergleich aktuell einschätzen bzw. bei der jeweiligen Förderungsentscheidung berücksichtigen zu können.*
- 4.4** Der RH wies erneut darauf hin, dass einer der wesentlichen Gründe für den Bedarf eines derartigen Förderungsinstrumentes, wie das GEN-AU-Programm, die Bündelung der bis dahin zersplitterten Struktur der österreichischen Genomforschung war.

### Erfüllung des Programmziels

- Programmentwicklung **5.1** Das BMBWK versprach sich vom GEN-AU-Programm eine Vielzahl von positiven strategischen Effekten für die österreichische Genomforschung. So erwartete das Ressort eine nachhaltige Hebelwirkung für die nationale und internationale Vernetzung der universitären und außeruniversitären Forschungskapazitäten. Zur Umsetzung des Ziels trachtete das BMBWK, Vertreter möglichst sämtlicher Teilbereiche der österreichischen Genomforschung in die meist breit angelegten Veranstaltungen zur Strategiefindung zum GEN-AU-Programm einzubinden.

## Erfüllung des Programmziels

In der Folge waren die geförderten Projektgruppen dementsprechend thematisch sehr unterschiedlich ausgerichtet; Kooperationen zwischen den Forschergruppen waren erst in Ansätzen feststellbar. Zur Koordination der einzelnen Verbundprojekte war ein Programmkuratorium vorgesehen. Dieses trat bisher nur ein einziges Mal zusammen.

**5.2** Nach Ansicht des RH gelang es durch das GEN-AU-Programm bislang nur bedingt, den wesentlichsten Schwachpunkt der österreichischen Genomforschung, nämlich das im Strategiepapier erwähnte vielfache „Einzelkämpfertum“, zu überwinden. Weiters wurde der Zielsetzung, die Genomforschung in Österreich zu fokussieren, nur punktuell entsprochen. Der RH empfahl, durch engeren Verbund und durch Abstimmung der einzelnen Forschungsthemen eine verstärkte Vernetzung der Projektgruppen untereinander herbeizuführen.

**5.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei die Vernetzung innerhalb der Projekte sehr gut gelungen. Durch die Evaluierungskonferenzen würden zusätzlich Kontakte zwischen den Projekten gefördert. Der Großteil der Projektarbeitsgruppen stammte aus dem universitären Bereich, die neue Netzwerke bildeten.*

**5.4** Der RH anerkannte die Zusammenarbeit in den GEN-AU-Projekten. Er verwies jedoch darauf, dass die Projekte thematisch kaum aufeinander abgestimmt waren und wenig Interesse gerade am Programmkuratorium bestand, das zur Koordination der Projekte untereinander gedacht war.

## Vernetzung mit der Industrie

**6.1** Die neben dem Programmkuratorium ebenfalls zu schaffende und mit ihr personell zu vernetzende Industriepattform „INGE“ kam laut BMBWK aufgrund des geringen Interesses der österreichischen Industrie nicht zu Stande. Sie hätte eine Intensivierung des Technologietransfers und die Etablierung von Kooperationen zwischen akademischer Forschung und der Wirtschaft begünstigen sollen.

**6.2** Der RH empfahl, Gespräche mit Vertretern der österreichischen Industrie aufzunehmen, um deren engere Einbindung in das GEN-AU-Programm zu erreichen.

**6.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK werde es die Empfehlung des RH aufgreifen. Ein Konzept sei bereits in Arbeit und Anbahnungsgespräche mit Industrievertretern vorgesehen.*





Erfüllung des Programmziels

**GEN-AU-Programm im Bereich der  
Biowissenschaften und Biotechnologie**

Wissenschaftlicher  
und kommerzieller  
Erfolg

**7.1** Im Strategiepapier waren sechs, allerdings nicht näher quantifizierte Programmziele, festgehalten. Sie spiegelten die Erwartungen des BMBWK in das GEN-AU-Programm wider. Konkret erwartete das BMBWK unter anderem bis zum Jahr 2010 etwa 100 grundlegende Patentanmeldungen und zwischen 20 und 30 Firmengründungen. Bis Ende Juli 2005 lagen nur zehn Patentanmeldungen sowie zwei Lizenz- und vier Optionsverträge vor.

**7.2** Nach Ansicht des RH waren die Zielsetzungen des GEN-AU-Programms sehr ambitioniert. Diese Vorgaben waren jedoch – abgesehen von der Anzahl der zu erzielenden Patente und Firmengründungen – zu wenig konkretisiert.

Vor allem hinsichtlich der wissenschaftlichen Erfolge hielt der RH detailliertere Zielsetzungen sowie die Messung des Zielerreichungsgrads anhand der beispielsweise durch wissenschaftliche Veröffentlichungen zu erzielenden bzw. erreichten Impact Points\* für erforderlich. Weiters empfahl er, auf die Erzielung von Patenten sowie kommerziell greifbaren Ergebnissen verstärkt zu achten.

\* Impact Points sind ein Maß dafür, wie oft, statistisch gesehen, ein Artikel aus einer Fachzeitschrift in anderen fach einschlägigen Zeitschriften zitiert wird. Je höher der Impact Factor, desto angesehen ist eine Fachzeitschrift. Impact Points sind vor allem in den Naturwissenschaften von Bedeutung.

**7.3** *Das BMBWK hielt konkrete Vorgaben von zu erzielenden Impact Points aufgrund der in der Grundlagenforschung nicht vorhersehbaren Ergebnisse für nicht zielführend. Das Ressort sagte aber zu, dieses Instrument für Controllingzwecke in der zweiten Phase des Programms einzusetzen und ab 2006 entsprechende Statistiken auf der GEN-AU-Webseite zu veröffentlichen. Nach Überwindung einer Anlaufphase erwartete das BMBWK eine deutlich steigende Anzahl an Patenten.*

**7.4** Der RH wies erneut auf die Bedeutung quantifizierter Zielvorstellungen des Förderungsgebers hin, um den Programmerfolg möglichst präzise feststellen zu können.

## Erfüllung des Programmziels

### Controlling

**8.1** Das BMBWK hatte kein geeignetes Controlling zur Überwachung des Programmerfolgs eingerichtet. Im Oktober 2003 sowie im November 2004 veranstaltete das Ressort eine je dreitägige Evaluierungskonferenz. Besonderen Wert legte das BMBWK dabei auf die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit in das Rahmenprogramm. Dadurch sollte die Akzeptanz für die gewählte Schwerpunktsetzung, verbunden mit der Transparenz der Finanzierung des Programms aus öffentlichen Mitteln, gefördert werden.

Die Projektkoordinatoren hatten die Aufgabe, den Fortschritt ihrer Projekte dem wissenschaftlichen Beirat zu präsentieren. Über die diesbezüglichen Beratungen des wissenschaftlichen Beirates lagen im BMBWK keine Aufzeichnungen vor. Weiters waren die Präsentationen nicht auf die Erörterung von Soll-Ist-Vergleichen hinsichtlich der Projekterfolge gerichtet.

**8.2** Der RH kritisierte, dass das BMBWK kein geeignetes Controlling zur Programmüberwachung eingerichtet hatte. Nach Ansicht des RH konnten der wissenschaftliche Beirat wie auch die Evaluierungskonferenzen dieses Defizit nicht ausgleichen. Er empfahl, zur laufenden Programmüberwachung unter Einbindung des wissenschaftlichen Beirates ein Controlling im BMBWK aufzubauen.

**8.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei für die zweite Phase des GEN-AU-Programms ein projektbegleitendes Controlling vorgesehen.*

### Programmevaluierung

**9.1** Das BMBWK beauftragte im Oktober 2004 ein Konsortium aus mehreren im wissenschaftlichen Bereich tätigen Beraterunternehmen mit der Evaluierung des Programmdesigns und -managements des GEN-AU-Programms, um allfällige Eingriffe in das Programm vor der zweiten Ausschreibungsrunde vornehmen zu können. Der endgültige Bericht lag im Juni 2005 vor.

Die Berater empfahlen die Fortsetzung des Programms und befürworteten die auf Betreiben des wissenschaftlichen Beirates verstärkte Ausrichtung des GEN-AU-Programms auf die Grundlagenforschung mit einer deutlich abgeschwächten Verwertungskomponente. Sie wiesen aber auch darauf hin, dass von der ursprünglichen Strategie des GEN-AU-Programms abgewichen wurde. Weiters brachte der Zeitpunkt der Strategieänderung während des Vergabeverfahrens für Antragsteller, die sich an den Ausschreibungstext hielten, geringere Erfolgsaussichten auf Zuerkennung von Förderungsmitteln.



Erfüllung des Programmziels

BMBWK

### GEN-AU-Programm im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie

Ferner sollten Einzelprojektförderungen, wie sie beispielsweise der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) anbietet, nicht ersetzt werden. Die Öffentlichkeitsarbeit erschien ebenfalls verbesserungswürdig. Auch sollten geeignete Schritte für eine spätere Impact-Analyse des Programms eingeleitet werden. Darüber hinaus wären die so genannten ELSA-Projekte besser in das GEN-AU-Programm einzubinden.

**9.2** Die Ergebnisse der Evaluierung des GEN-AU-Programms deckten sich insbesondere hinsichtlich der negativen Auswirkungen der Strategieänderung mit den Beurteilungen des RH. Nach seiner Ansicht war jedoch eine Evaluierung, die erst rund fünf Jahre nach Beginn der Planungsarbeiten für das GEN-AU-Programm erstellt wurde, allein zur Überwachung des Programmerfolgs und der -abwicklung nicht ausreichend.

**9.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK wäre aufgrund des im Aufbau befindlichen Programmmanagements eine Evaluierung zu einem früheren Zeitpunkt nicht sinnvoll gewesen, jedoch sei eine weitere Programmevaluierung angedacht. Dabei sollten auch die Auswirkungen des GEN-AU-Programms festgestellt werden. Weiters sei der Empfehlung, die ELSA-Projekte besser in das GEN-AU-Programm einzubinden, bereits durch zwei in die Projektkonsortien eingebundene ELSA-Projekte Folge geleistet worden.*

**9.4** Der RH hielt daran fest, dass die bisher erfolgte Evaluierung des GEN-AU-Programms ohne flankierende Controllingmaßnahmen mittels Indikatoren für den wissenschaftlichen wie auch kommerziellen Erfolg der Projekte zur Überwachung des Programmerfolgs nicht ausreicht.

### Öffentlichkeitsarbeit

**10.1** Die Genomforschung warf zahlreiche ethische, rechtliche und soziale Fragen auf. Die Öffentlichkeit war bei diesem Thema besonders sensibilisiert und führte darüber seit Jahren teils sehr emotionsgeladene Diskussionen. Das BMBWK sah sich daher veranlasst, parallel zur Förderungsaktion das Thema Genomforschung kritisch aufzuarbeiten und das Image der Genomforschung zu fördern.

Aus diesem Grund empfahl der Rat im Jahr 2001, aus den Offensivmitteln geeignete PR-Maßnahmen des Vereins Gentechnik&Wir, der ab Ende 2002 in Dialog<>Gentechnik umbenannt wurde, mit rd. 0,13 Mill. EUR zu finanzieren. Laut Vertrag waren für die Aufgabenstellung als Endtermin der April 2005 und ein Gesamtentgelt von 130.800 EUR vorgesehen. Der Verein war eine Dachorganisation von wissenschaftlichen Gesellschaften aus den Bereichen Biochemie, Lebensmittel- und Biotechnologie, Genetik, Humangenetik und Gentechnik.

## Öffentlichkeitsarbeit

Zusätzlich beauftragte das BMBWK eine PR-Agentur mit der Erstellung einer zeitgemäßen, graphisch ansprechenden und professionellen Kommunikation zum GEN-AU-Programm. Der Gesamtauftragswert belief sich auf rd. 108.100 EUR. Die Vergabe erfolgte im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit mehreren Mitbietern.

- 10.2** Der RH bemerkte kritisch, dass die Auswahl des Vereins Dialog<>Gentechnik – abgesehen von der Empfehlung des Rates – nicht weiter begründet war. Weiters bemängelte er, dass sich der vom Rat empfohlene Betrag für PR-Maßnahmen auf fast das Doppelte erhöhte. Der RH empfahl, die Zusammenführung des Auftrags zur Gestaltung der Öffentlichkeitsarbeit für das GEN-AU-Programm und diesen EU-weit auszuschreiben.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK habe es zum Vergabezeitpunkt keine andere geeignete Einrichtung zu diesem Zweck gegeben. Die Wichtigkeit des Programmziels, eine breite Öffentlichkeit zu erreichen, habe zu den Mehrausgaben geführt. Das Ressort räumte jedoch ein, dass sich die gewählte Lösung als suboptimal herausgestellt habe und deshalb die Öffentlichkeitsarbeit bereits EU-weit ausgeschrieben worden sei.*

## Vergabe der Förderungsmittel

### Vergabeverfahren

- 11.1** Die Begutachtung der Förderungsanträge nahm der wissenschaftliche Beirat in einem zweistufigen Verfahren auf der Grundlage von internationalen Gutachten (Peer-Review-System\*) vor und sprach eine Förderungsempfehlung aus. Die Förderungsentscheidung selbst oblag der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur.

\* Mit „Peer-Review“ ist eine (anonyme) Begutachtung („Review“) durch fachliche Kollegen („Peers“) gemeint, wodurch die Qualität wissenschaftlicher Leistungen bewertet und sichergestellt werden soll.

Die Ergebnisse der Beratungen des wissenschaftlichen Beirates im Rahmen der ersten Vergaberunde waren teils nur stichwortartig und daher lückenhaft dokumentiert. Ein vom BMBWK zur Verfügung gestellter Beurteilungsbogen wurde von den Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirates kaum genützt. Weiters war die Wertigkeit der Beurteilungskriterien nicht eindeutig festgelegt.

Bei der zweiten Vergaberunde verbesserte das BMBWK das Verfahren insofern, als es die Beiratsmitglieder aufforderte, den Bewertungsbogen zu verwenden. Dennoch wurde der Aufforderung nicht vollständig nachgekommen.



Vergabe der Förderungsmittel

**GEN-AU-Programm im Bereich der  
Biowissenschaften und Biotechnologie**

Mehrfachförderungen  
und Projektrahmen-  
bedingungen

- 11.2** Der RH wies kritisch auf die mangelhafte Dokumentation der Entscheidungsfindung insbesondere bei der ersten Vergaberunde hin. Unklar blieb auch, welcher Bewertungsmaßstab für eine positive Beurteilung angewendet wurde. Zur Vermeidung dieser Intransparenz der Entscheidungsfindung bei der Vergabe von Förderungsmitteln empfahl der RH, den Verlauf der Vergabesitzungen und die Begründungen für die Förderungsentscheidungen möglichst standardisiert, z.B. durch ein Punkteergebnis, detailliert schriftlich festzuhalten.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei der Beurteilung durch sehr erfahrene und dementsprechend hochrangige Gutachter gegenüber der Einhaltung von Modalitäten der Vorrang eingeräumt worden. Die Protokollierung werde jedoch weiter verbessert und ein Punktecatalog zur Bewertung entwickelt.*
- 12.1** Zahlreiche Projekte wurden in erheblichem Ausmaß auch aus anderen Förderungsmitteln finanziert. Eine systematische Auswertung von möglichen Mehrfachförderungen nahm das GEN-AU-Büro kaum vor. Von wesentlicher Bedeutung für den jeweiligen Projekterfolg war zudem der Stellenwert, den die jeweilige Universität einem GEN-AU-Projekt zubilligte, weil diese häufig Infrastrukturbereitsteller war bzw. das nötige organisatorische Forschungsumfeld bereitstellen hätte müssen.
- 12.2** Nach Auffassung des RH wurden bei der Prüfung der Förderungswürdigkeit der GEN-AU-Projekte die Mehrfachförderungen und die Einbettung der Projekte in die strategische Ausrichtung der jeweiligen Universität zu wenig beachtet. Der RH empfahl daher eine wesentlich weitergehende Gesamtbeurteilung der Projekte, die in einer der eigentlichen Bewertung der Projekte durch den wissenschaftlichen Beirat vorgelagerten Aufbereitung erfolgen müsste.
- 12.3** *Laut Mitteilung des BMBWK sei eine Vereinbarung mit dem FWF und dem Wiener Wissenschafts-, Forschungs- und Technologiefonds zur systematischen Überprüfung von möglichen Mehrfachförderungen geschlossen worden. Eine Beurteilung der Einbettung der Projekte in die strategische Ausrichtung der jeweiligen Universität sollte dieser überlassen bleiben, weil diese ohnehin Antragsteller sei.*
- 12.4** Der RH hielt fest, dass die Projektinitiative vom jeweiligen Wissenschaftler getragen wird und die formale Antragstellung durch die Universität noch keine Sicherheit für geeignete Umfeldbedingungen gibt, um das Projekt effizient abwickeln zu können.

## Vergabe der Förderungsmittel

### Wissenschaftlicher Beirat

**13.1** Der wissenschaftliche Beirat wurde von der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur jeweils für einen Zeitraum von drei Jahren bestellt. Die Mitgliederanzahl betrug in der Regel zwölf Personen. Die durch das BMBWK getroffene Auswahl an Experten genügte höchsten wissenschaftlichen Ansprüchen und wies einen starken Anteil internationaler Fachleute auf.

Dennoch waren die Kriterien, die letztlich den Ausschlag für die Auswahl einer bestimmten Person gaben, nicht dokumentiert. Vertreter aus der Industrie fanden – entgegen der ursprünglichen Zielsetzungen des BMBWK – ohne nähere Begründung kaum Berücksichtigung.

**13.2** Der RH empfahl, das Bestellungsverfahren transparenter zu gestalten und vermehrt Experten aus der Industrie in den wissenschaftlichen Beirat zu entsenden.

**13.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK hätten die vom Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft vorgeschlagenen Personen für den wissenschaftlichen Beirat aufgrund ihrer österreichischen Nationalität, ihres wissenschaftlichen Hintergrundes und auch ihrer möglichen Nähe zu einreichenden Institutionen nicht in Erwägung gezogen werden können.*

**13.4** Der RH stellte fest, dass in Anbetracht der internationalen Vernetzung der wissenschaftlichen Gemeinschaft von der Staatsbürgerschaft oder dem Wohnsitz einer Person allein noch nicht zwingend auf deren Objektivität geschlossen werden kann.

## Programmabwicklung

### Programm-Managementkosten

**14.1** Für die Abwicklung des GEN-AU-Programms plante das BMBWK für die erste Programmphase Kosten in Höhe von 0,86 Mill. EUR. Die tatsächlichen Kosten für das Programm-Management betrug jedoch bis Juni 2005 rd. 1,53 Mill. EUR und lagen somit rd. 78 % über den Planwerten. Die Überschreitung resultierte im Wesentlichen aus höheren Personalkosten sowie aus nicht eingeplanten Kosten für Öffentlichkeitsarbeit und IT-Leistungen.

**14.2** Der RH wies kritisch auf die erhebliche Kostenüberschreitung im Bereich der Programmabwicklung hin und empfahl, diese Kosten realistisch zu planen.



Programmabwicklung

**GEN-AU-Programm im Bereich der  
Biowissenschaften und Biotechnologie**

Kalkulation der  
Projektbudgets

**14.3** *Das BMBWK stimmte der Kritik des RH zu, unterstrich aber die große Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit. In der zweiten Phase des GEN-AU-Programms sei die Öffentlichkeitsarbeit entsprechend budgetiert und international ausgeschrieben worden.*

**15.1** Die Förderungsrichtlinien gestatteten, Kosten für die Benützung der Forschungsinfrastruktur von Dritten im weitesten Sinne als Overheadkosten in den Förderungsanträgen geltend zu machen. Die Förderungsnehmer beanspruchten Overheadpauschalsätze von bis zu 81 % des abrechnungspflichtigen Betrags. Dem GEN-AU-Büro wurden zur Abrechnung der Overheadkosten lediglich Honorarnoten mit Pauschalsummen ohne eine entsprechende Aufgliederung der dabei erbrachten Leistungen vorgelegt.

**15.2** Der RH empfahl, in den Förderungsverträgen Mindeststandards zur Aufgliederung von Overheadkosten festzulegen und die Angemessenheit der beantragten Overheadkostensätze zu prüfen.

**15.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK habe es der Empfehlung des RH bereits Folge geleistet.*

Abrechnung der  
ersten Förderungs-  
mittelrate

**16.1** Die erste Rate des GEN-AU-Programms in Höhe von 10,55 Mill. EUR für Verbund- und Pilotprojekte sowie Netzwerke beinhaltete zwölf Projekte. Der Großteil dieser Mittel gelangte im Dezember 2002 zur Auszahlung. Von den Förderungsnehmern war ein jährlicher Verwendungsnachweis über Projektfortschritt und -ausgaben dem BMBWK vorzulegen. Nach Abrechnungsschwierigkeiten zu Beginn des GEN-AU-Programms, die zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen führten, gelang es dem BMBWK, diese Abrechnungsrückstände bis Ende Juni 2006 nahezu vollständig aufzuholen.

Zum Nachweis der Projektausgaben waren von den Förderungsnehmern jährlich Originalbelege zu sammeln und geordnet nach Kostenarten inklusive Kontoauszügen vorzulegen, um Doppelförderungen auszuschließen. Fehlende Originalbelege sollten zur Nichtanerkennung der betroffenen Beträge und zu einer entsprechenden Reduktion der Folge-rate führen. Bei Zuwiderhandeln waren neue Anträge auf Forschungsförderung unzulässig.

## Programmabwicklung

In zahlreichen Fällen wurden von den Förderungsnehmern nur Rechnungskopien vorgelegt; Kontoauszüge konnten nicht beigebracht werden. Obwohl bis Juni 2005 2,69 Mill. EUR an eingereichten Förderungsabrechnungen nicht anerkannt werden konnten, veranlasste das BMBWK – entgegen den Förderungsrichtlinien – die nahezu vollständige Auszahlung der zweiten und dritten Förderungsrate. Ferner ließ das BMBWK vier Projektleiter, die ihre Abrechnungsverpflichtungen der ersten Rate bis Ende Juni 2005 noch nicht vollständig erfüllt hatten, zur Ausschreibung der zweiten Programmrunde zu.

**16.2** Der RH beanstandete den großzügigen Umgang des BMBWK mit den selbst erstellten Förderungsrichtlinien. Insbesondere kritisierte er dabei die Anerkennung von Rechnungs- und Belegkopien durch das BMBWK. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auf diese Weise die Gefahr von Doppelförderungen nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Einhaltung der Abrechnungsvorschriften sollte daher umgehend sichergestellt werden.

**16.3** *Das BMBWK entgegnete, dass eine genaue Einhaltung der Förderungsrichtlinien den Fortgang des GEN-AU-Programms ins Stocken gebracht hätte. Das Ressort sicherte aber zu, auf die Einhaltung der Abrechnungsvorschriften in Hinkunft besonders zu achten.*

Abrechnung der zweiten Förderungs-  
mittelrate

**17.1** Zur Vereinfachung der umfangreichen Abrechnung der ersten Rate wurde für die Abrechnung der zweiten Rate ein neues Verfahren festgelegt. Anstatt der Originalbelege konnten die Förderungsnehmer auch eine von einem Wirtschaftsprüfer oder der zuständigen Quästur der jeweiligen Stammuniversität des Förderungsnehmers bestätigte Belegaufstellung übermitteln. Unabhängig davon musste die jederzeitige Einsichtnahme der Originalbelege vor Ort gegeben sein. Ab Mai 2005 sollten nur noch Wirtschaftsprüfer die ordnungsgemäße Abwicklung bestätigen dürfen.

**17.2** Nach Ansicht des RH erschien eine Prüfung der Abrechnungen durch einen Wirtschaftsprüfer oder die Quästur hinsichtlich deren sachlichen Richtigkeit aufgrund ihrer grundsätzlich anders gearteten Tätigkeitsfelder nur wenig zweckmäßig. Er empfahl daher, für derartige Überprüfungen der Projektabrechnungen geeignete Fachkräfte mit GEN-AU-spezifischem Projektwissen einzusetzen.

**17.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK würden Wirtschaftsprüfer nur zur Prüfung der ordnungsgemäßen Abrechnung herangezogen werden.*





Programmabwicklung

**GEN-AU-Programm im Bereich der  
Biowissenschaften und Biotechnologie**

Weitere Feststellung **18** Eine weitere Feststellung und Empfehlung des RH betraf die Höhe der Restrate bei der Endabrechnung.

Zusammenfassende Beurteilung **19** Angesichts der gravierenden Mängel in der Förderungsabwicklung empfahl der RH die rasche Auslagerung der Abwicklung des GEN-AU-Programms auf einen Förderungsintermediär wie beispielsweise die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH.

*Laut Stellungnahme des BMBWK werde an der Ausgliederung des Programmbüros bereits gearbeitet.*

## Finanzierung

Mittelbedarf **20.1** Im Zuge des ersten Ansuchens des BMBWK an den Rat um Empfehlung der Finanzierung des GEN-AU-Programms erstellte das BMBWK eine Kalkulation des zu erwartenden Finanzierungsbedarfs. Diese stützte sich auf vereinfachte Annahmen in Bezug auf die Kostenstruktur der Forschungsprojekte, insbesondere hinsichtlich der Verbrauchsgüter, Investitionen und Overheadkosten. Der Gesamtbedarf für das GEN-AU-Programm lag aufgrund dieser Planungen bei 97,32 Mill. EUR.

In der Folge zeigte sich jedoch, dass durch nicht geplante Kosten wie die Öffentlichkeitsarbeit sowie nicht geplante Förderungsschwerpunkte, wie spezielle neue Förderungsprojekte, die Planungsannahmen rasch überholt waren.

**20.2** Nach Ansicht des RH ging die Schätzung des Finanzierungsbedarfs des GEN-AU-Programms von zu vereinfachten und teils generalisierenden Annahmen aus. Er empfahl, die finanzielle Planung einer derart bedeutenden Förderungsaktion auf der Basis detaillierter Parameter zu erstellen.

**20.3** *Laut BMBWK wäre nur diese aufgrund einer vereinfachten Schätzung erstellte Kostenstruktur abschätzbar gewesen.*

## Programmabwicklung

### Mittelbereitstellung

**21.1** Bereits für die erste dreijährige Phase des GEN-AU-Programms empfahl der Rat die Bereitstellung von Sondermitteln in Höhe von insgesamt 33,59 Mill. EUR. Diese Mittel waren rücklagenfähig und konnten vom BMBWK nach Zustimmung des BMF abgerufen werden. Von diesen Rücklagen verwendete das BMBWK 8,50 Mill. EUR zwischenzeitlich für andere Förderungen und Forschungsvorhaben. Die Rückführung der Mittel erfolgte im Jahr 2004.

Zudem ergab sich im Jahr 2002 aufgrund eines Buchungsfehlers ein Fehlbetrag in der Gebarung des GEN-AU-Programms des BMBWK in Höhe von rd. 1,24 Mill. EUR, der durch das Ressort nicht restlos aufgeklärt werden konnte.

**21.2** Der RH kritisierte, dass ein wesentlicher Teil der Sondermittel entgegen der Ratsempfehlung zwischenzeitlich für andere Förderungen und Forschungsvorhaben verwendet wurde. Weiters wies der RH kritisch auf die teils kaum nachvollziehbare Rücklagengebarung hin.

**21.3** *Das BMBWK zweifelte die Berechnung des RH an und führte aus, dass auf dem genannten Voranschlagsansatz weitere sieben vom Rat empfohlene Programmschienen abgerechnet worden seien. Weiters seien Rücklagenentnahmen nur unter dem Titel GEN-AU erfolgt, um die Liquidität aller Programmschienen zu gewährleisten. Ebenso seien nach Gegenüberstellung der entsprechenden Empfehlungen des Rates die Mittelverwendung sowie die Mittelbindung der Folgejahre exakt nachvollziehbar.*

**21.4** Der RH bekräftigte, dass er in seine Berechnung nur solche Mittel aus der Rücklagengebarung aufnahm, die vom BMBWK ausdrücklich zur Finanzierung des GEN-AU-Programms bestimmt waren.



### GEN-AU-Programm im Bereich der Biowissenschaften und Biotechnologie

#### Schluss- bemerkungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Auslagerung der Abwicklung des GEN-AU-Programms auf einen Förderungsintermediär, wie beispielsweise die Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft mbH, wäre rasch vorzunehmen.

(2) Hinsichtlich der prioritären Vergabekriterien sollten dem wissenschaftlichen Beirat klare strategische Vorgaben auferlegt werden.

(3) Die wissenschaftlichen Erfolge des GEN-AU-Programms sollten anhand detaillierterer Zielsetzungen systematisch erhoben und bewertet werden.

(4) Auf die Erzielung von Patenten sowie kommerziell greifbaren Ergebnissen sollte verstärkt geachtet werden.

(5) Zur Programmüberwachung sollte – unter Einbindung des wissenschaftlichen Beirates – ein Controlling aufgebaut werden.

(6) Der Verlauf der Vergabesitzungen und die Begründungen für die Förderungsentscheidungen sollten möglichst standardisiert, z.B. durch ein Punkteergebnis, schriftlich festgehalten werden.

(7) Durch engeren Verbund und durch Abstimmung der einzelnen Forschungsthemen sollte eine verstärkte Vernetzung der Projektgruppen untereinander herbeigeführt werden.



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

### IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU

Die Reorganisation der IT-Anwendung der Haushaltsverrechnung des Bundes wurde im Jahr 1998 eingeleitet und – entgegen dem ursprünglich geplanten Termin Ende März 2002 – Ende April 2004 abgeschlossen.

Die Gesamtkosten des IT-Vorhabens Haushaltsverrechnung-NEU von rd. 78 Mill. EUR setzten sich aus den vom BMF direkt ausgewiesenen Projektausgaben (46,53 Mill. EUR), den sonstigen Ausgaben getrennt abgerechneter Leistungen und den BMF-internen Personalkosten zusammen.

Der RH bewertete die Reorganisation der IT-Anwendung Haushaltsverrechnung positiv und hob die Leistungen der Fachabteilung des BMF und der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ GmbH) anerkennend hervor.

Doppelte Dateneingaben in der Haushaltsverrechnung-NEU und im elektronischen Akt, doppelte Genehmigungsstrukturen in beiden Systemen sowie eine nicht normierte Weitergabe der Originalrechnungen und ihrer Vermerke verhinderten eine wesentliche Effizienzsteigerung bei der Geschäftsfallbehandlung im Vorfeld der Ressorts.

#### Kurzfassung

#### Vertragliche Grundlagen und Projektdurchführung

Eine Machbarkeitsstudie aus dem Jahr 1997 belegte, dass die Anforderungen des Rechnungswesens der Bundesverwaltung von einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware abgedeckt werden. Aussagen zu den Realisierungskosten wurden jedoch nicht getroffen.

Im Preisblatt der Ausschreibung war zwar unter anderem der Stundensatz zu definieren, eine Abschätzung des für die Durchführung des IT-Projekts erforderlichen Zeitaufwands war jedoch nicht gefordert. Der RH hielt den bloßen Vergleich von Stundensätzen zur Ermittlung eines Bestbieters für nicht geeignet.

## Kurzfassung

Bei der Auftragserteilung waren weder die Gesamtkosten des Projekts noch die anteiligen Kosten für die Anpassung der Standardsoftware, für die IT-Infrastruktur und für das Roll-out der Haushaltsverrechnung-NEU in den Ressorts verbindlich definiert.

Die BRZ GmbH wählte für die Beschaffung der zentralen IT-Infrastruktur – entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes 1997 – ein Verhandlungsverfahren.

Die Projektdurchführung unter der Leitung des Generalunternehmers erfolgte in fünf aufeinander folgenden Abschnitten, die vom Auftraggeber BMF einzeln beauftragt und abgenommen wurden. Der Generalunternehmer definierte die Projektkosten der Softwareanpassung weitgehend selbst, weil eine externe Überprüfung der Angemessenheit der berechneten Kosten seiner Leistungserbringung vor der Beauftragung unterblieb.

### Umsetzungserfolg

Der einheitliche Standard der IT-Anwendung war aufgrund ressortspezifischer Anforderungen und Schnittstellen sowie durch unterschiedliche Einstellungen bei der Anpassung der Standardsoftware (Customizing-Einstellungen) beeinträchtigt.

Schnittstellen zwischen den operativen Systemen sowie zu anderen Ebenen der Haushaltsverrechnung-NEU standen im Widerspruch zur ursprünglichen Anforderung einer integrierten Haushaltsverrechnung unter Verwendung einer Standardsoftware. Sie führten zu hohen Entwicklungs- und Wartungskosten bei jeder Änderung der Standardsoftware.

Das Einscannen der Rechnungen in den elektronischen Akten der Ressorts und das nachfolgend in der Buchhaltungsagentur des Bundes haushaltsrechtlich bedingte Wiederausdrucken zur Archivierung erachtete der RH als Rückschritt der Verwaltungsreform.

Die Errichtung der Buchhaltungsagentur des Bundes und den gegenüber den Ressortbuchhaltungen halbierten Personalstand wertete der RH als wichtigste Folgewirkung der Haushaltsverrechnung-NEU. Ein durch Personalabbau in den einzelnen Ressorts erzielter Einsparungserfolg konnte nicht nachgewiesen werden.

Die unverschlüsselte Datenübertragung in der Haushaltsverrechnung-NEU, aber auch in der – auf derselben Standardsoftware basierenden – IT-Anwendung der Personalverwaltung und Besoldung stellte ein Sicherheitsrisiko dar.

#### Gesamtkosten

Gegenüber den ursprünglichen Plänen des Generalunternehmers aus dem Jahr 1998 verlängerte sich die Projektdauer um zwei Jahre. Die Ausgaben für den Generalunternehmer überstiegen die Schätzung zu Projektbeginn um mehr als 100 % und beliefen sich letztlich auf 31,06 Mill. EUR.

Die vom BMF für den Projektzeitraum 1998 bis 2004 direkt ausgewiesenen Projektausgaben beliefen sich auf 46,53 Mill. EUR. Sie umfassten die Ausgaben für Lizenzen, zentrale IT-Infrastruktur, Softwareanpassung und Roll-out in den Ressorts. Nach Ansicht des RH setzten sich die Gesamtkosten für das IT-Vorhaben aber nicht nur aus diesen Projektausgaben, sondern auch aus allen sonstigen, für das IT-Vorhaben Haushaltsverrechnung-NEU während der Projektdurchführung notwendigen Leistungen und deren Kosten zusammen.

#### Kenndaten zum IT-Vorhaben Haushaltsverrechnung-NEU

Gesamtkosten von 1998 bis 2004	in Mill. EUR*
vom BMF direkt ausgewiesene Projektausgaben	46,53
Sonstige Ausgaben	28,31
<i>davon</i>	
<i>separat abgerechnete Leistungen</i>	13,09
<i>Betriebsführung der zentralen IT-Infrastruktur</i>	15,22
BMF-interne Personalkosten	2,97
<b>Summe</b>	<b>77,82</b>

\* rundungsbedingte Abweichungen

Die im Bericht angeführten Beträge verstehen sich mit Umsatzsteuer.

## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2005 die Gebarung des BMF in Bezug auf das IT-Vorhaben Haushaltsverrechnung-NEU; der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Jahre 1997 bis 2004. Prüfungsschwerpunkte bildeten die Projektdurchführung, die Projektkosten, der Projektnutzen und der neue Ablauf der Geschäftsfälle.

Weiters wurden in einigen Ressorts informelle Fachgespräche betreffend den Ablauf der Geschäftsfälle geführt; die Ausgaben der Ressorts für den Aufbau der lokalen IT-Infrastruktur sowie deren interne Personalkosten betreffend die Betreuung des Roll-out vor Ort waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Zu dem im Oktober 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Jänner 2006 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2006. Im April 2006 übermittelte das BMF eine weitere Stellungnahme, zu der im Mai 2006 eine weitere Gegenäußerung abgegeben wurde.

## Begriffe

- 2 Zunächst werden im Bericht verwendete Begriffe erläutert:

Anordnungsbefugter

Ein zur haushaltsrechtlichen Genehmigung einer Bestellung bzw. Genehmigung einer Einnahmen- oder Ausgabenanordnung befugter Bediensteter im Ressort.

Anweisungsreferent

Sachbearbeiter im Ressort, der beispielsweise die Bestellung bzw. den Rechnungseingang in der Haushaltsverrechnung-NEU erfasst.

Customizing

Anpassung der Standardsoftware ohne eigentliche Programmierung

Roll-out

Verteilung und Konfiguration der Software auf die einzelnen Ressorts sowie Anpassung an deren inhaltliche Anforderungen



### Referenzprozess

Haushaltsrechtlicher Ablauf, der in der Standardsoftware entsprechend der darauf Bezug nehmenden Prozesslogik optimal abgebildet wird.

### Vorfeld

Fachabteilungen der Ressorts, in denen der Budgetvollzug der Einnahmen und Ausgaben stattfindet; diese sind aus buchhalterischer Sicht den Buchhaltungen vorgelagert.

### IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU

Umfasst die beauftragten Leistungen des Generalunternehmers und der Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung (BRZ GmbH).

### IT-Vorhaben Haushaltsverrechnung-NEU

Umfasst weitere – nach Ansicht des RH – für das Gelingen des Vorhabens notwendige Leistungen und Personalkosten.

## Überblick

- 3 Das Rechnungswesen des Bundes wurde seit 1970 mittels einer vom BMF und dem damaligen Bundesrechenamt selbst entwickelten IT-Anwendung, der Haushaltsverrechnung-ALT, abgewickelt. Dabei erfolgten in jedem Ressort die Bestellung sowie der Zahlungs- und Verrechnungsauftrag von den Sachbearbeitern papiermäßig, der Budgetvollzug und der Zahlungsverkehr wurden in der dazugehörigen Buchhaltung automationsunterstützt vorgenommen.

Die Haushaltsverrechnung-NEU sollte eine Rationalisierungsmaßnahme in der Form darstellen, dass bereits die Fachabteilungen der Ressorts – das so genannte Vorfeld – die haushaltsrechtlichen Daten der Ausgaben bzw. Einnahmen in dieser neuen IT-Anwendung erfassen. Die Buchhaltung war nur mehr für die Prüfung der Daten und den geldwerten Vollzug zuständig.

## Überblick

Das in der alten Anwendung noch erforderliche dreimalige Erfassen und Eingeben der Daten konnte auf eine einmalige Dateneingabe je Geschäftsfall reduziert werden. In der Folge sollten Personaleinsparungen im Vorfeld aller Ressorts durch eine raschere, weil elektronische, Geschäftsfallbehandlung und in der Buchhaltung durch Wegfall der Erfassung der Daten möglich werden.

Auf Grundlage einer Machbarkeitsstudie führte das BMF eine Ausschreibung zur Reorganisation der IT-Anwendung Haushaltsverrechnung-ALT unter Verwendung einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware durch. Der Bestbieter übernahm als Generalunternehmer die Verantwortung für die Umsetzung der haushaltsrechtlichen Anforderungen in die Standardsoftware und für das Roll-out dieser Haushaltsverrechnung-NEU in den Ressorts.

Das Projektteam bestand aus den Mitarbeitern des Generalunternehmers, der BRZ GmbH und den für Fragen des Haushaltsrechts bzw. für die Organisation zuständigen Fachabteilungen der IT-Sektion des BMF.

Das Projekt startete mit der ersten Sitzung des Lenkungsausschusses im Mai 1998. Auf der Grundlage eines Konzepts des Generalunternehmers vom Juli 1998 wurde von einem Gesamtprojektbudget zwischen 31,25 Mill. EUR und 34,88 Mill. EUR für vier aufeinander folgende Projektabschnitte und einer Fertigstellung bis Ende März 2002 ausgegangen.

Die Abschnitte I und II konnten plangemäß durchgeführt und abgeschlossen werden. Aufgrund der im Jänner 2000 vorgenommenen Halbierung des Jahresbudgets wurde der Projektplan für die Abschnitte III und IV neu entwickelt und die Fertigstellung bis Ende 2003 erstreckt.

Die Dauer der Überleitung des mit einem Pilotressort entwickelten Referenzmodells der Haushaltsverrechnung-NEU in die übrige Bundesverwaltung hing von deren individueller Bereitschaft zur Zusammenarbeit und deren fachspezifischen Wünschen ab. Ende April 2004 konnte das Projekt (nach Abschluss eines zusätzlich erforderlichen Projektabschnitts V) in elf Ressorts und den Obersten Organen mit vom BMF direkt ausgewiesenen Projektausgaben von 46,53 Mill. EUR fertig gestellt werden. Die von den Anwendern geforderte bzw. die haushaltsrechtlich bedingte Funktionalität wurde erbracht.

## IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU

## Vertragliche Grundlagen

## Machbarkeitsstudie

- 4.1 Da eine Modernisierung des für die Haushaltsverrechnung-ALT verwendeten Programms nicht möglich war, untersuchte das BMF, ob die künftige IT-Anwendung selbst entwickelt oder durch Zukauf abgedeckt werden sollte. Im Jänner 1997 beauftragte das BMF eine IT-Unternehmung, die es im Zusammenwirken mit dem Hersteller einer Standardsoftware und einer Beratungsunternehmung bei der Erstellung einer Machbarkeitsstudie unterstützen sollte. Ziel war es zu prüfen, ob die Haushaltsverrechnung des Bundes auf einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware abgebildet werden kann.

Ergebnis der Machbarkeitsstudie war unter anderem ein Überblick der notwendigen Geschäftsfälle und Funktionen im Programm, ein Roll-out-Konzept mit Empfehlungen für die Projektorganisation und ein Generalplan für die Abwicklung des Projekts in Phasen. Aussagen zu den Realisierungskosten wurden nicht getroffen.

Zusammenfassend wurde in der Machbarkeitsstudie festgestellt, dass die Anforderungen des Rechnungswesens der Bundesverwaltung zu rd. 90 % bis 95 % im Standard der Software abgedeckt werden.

- 4.2 Nach Ansicht des RH stellte die Machbarkeitsstudie eine geeignete Grundlage für die weitere Projektdurchführung dar. Er kritisierte aber, dass ein Konzept für die Projektdurchführung ausgearbeitet, die zugehörigen Realisierungskosten jedoch nicht einmal geschätzt wurden.

Insbesondere war die Darstellung des Abdeckungsgrads der Anforderungen grundlegend irreführend, weil die Software auch im vom Standard abgedeckten Funktionsbereich angepasst werden muss. Damit beinhaltete der Einsatz der Software auch im Standardbereich einen, für den Entscheidungsträger als Adressat dieser Studie nicht erkennbaren hohen Arbeitsaufwand.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei ein Customizing-Aufwand zur Abbildung der Anforderungen auch innerhalb des Standards bei der vorliegenden betriebswirtschaftlichen Standardsoftware obligatorisch und folglich nicht als unberücksichtigter Entwicklungsaufwand zu bewerten gewesen.*

## Vertragliche Grundlagen

Ausschreibung der Leistungen des Generalunternehmers

**4.4** Der RH erwiderte, dass die Machbarkeitsstudie bezüglich des Abdeckungsgrads darauf verwies, dass die Anforderungen der Haushaltsverrechnung zu 90 % bis 95 % durch den Standard und lediglich zu 5 % bis 10 % durch Customizing abgedeckt werden. Dass auch im Standard wesentliche Funktionen durch Customizing einzustellen sind und somit Kosten verursachen, war aus der Machbarkeitsstudie nicht ersichtlich.

**5.1** Ausgehend von der Überlegung, dass die angestrebten Leistungen nur von einem beschränkten Kreis von Unternehmungen erbracht werden können, entschied sich das BMF für ein nicht offenes Vergabeverfahren im Anschluss an eine öffentliche Erkundung des Bewerberkreises. Im Juli 1997 leitete das BMF die öffentliche Interessentensuche ein.

Gesucht wurde ein Generalunternehmer, der die IT-Anwendung der Haushaltsverrechnung des Bundes mittels einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware neu erstellt, ein zugehöriges Hardware-, Netzwerk- und Datenbankkonzept ausarbeitet und das neue Verfahren bis längstens 1. Jänner 2002 in den Ressorts umsetzt.

Dazu bekundeten 13 Unternehmungen ihr Interesse an der Teilnahme am weiteren Vergabeverfahren. Anhand der von diesen Unternehmungen überreichten Nachweise ihrer Kompetenz wählte das BMF fünf Unternehmungen für das nachfolgende, nicht offene Vergabeverfahren vom Oktober 1997 aus.

Für die Zuschlagserteilung sollten unter anderem der Abdeckungsgrad der geforderten Funktionen durch eine Standardsoftware, der Nachweis an Expertise betreffend die jeweils angebotene Standardsoftware und die Schlüssigkeit des technischen Konzepts maßgeblich sein. Das Preisblatt der Ausschreibung enthielt die Lizenzkosten, die durchschnittlichen Kosten des Stundensatzes für die externe Leistungserbringung und den Generalunternehmerzuschlag.

Innerhalb der Angebotsfrist legten vier Unternehmungen Angebote; drei davon mit der Standardsoftware A und eines mit der Standardsoftware B. Da das Angebot des Herstellers der Standardsoftware B gegenüber jenen mit der Standardsoftware A einen geringeren Abdeckungsgrad aufwies, wurde es ausgeschieden. Von den drei Angeboten mit der Standardsoftware A wurde eines wegen zu geringer Erfahrung dieser Unternehmung im Bereich der zentralen IT-Infrastruktur ebenfalls ausgeschieden.

Die vom BMF als Bestbieter ermittelte Unternehmung lag mit ihrem Angebot bei den Personalkosten je Stunde bzw. je Tag um rd. 10 % niedriger als das Konkurrenzangebot. Auch verzichtete sie im Gegensatz zum Konkurrenzangebot auf einen Generalunternehmerzuschlag.

- 5.2** Mit der Einladung von fünf Unternehmungen wurde dem bundesvergabegesetzlichen Mindestanforderungsentsprechen. Nach Ansicht des RH wäre es jedoch im Sinne einer möglichst breiten Wettbewerbsbasis vorteilhaft gewesen, mehr als nur fünf Unternehmungen am Vergabeverfahren zuzulassen.

Der RH kritisierte, dass die Ausschreibung zwar eine Leistungsbeschreibung enthielt, im Preisblatt der Ausschreibung – neben den Lizenzkosten und dem Generalunternehmerzuschlag – jedoch lediglich der Stundensatz für die externe Leistungserbringung zu definieren war. Eine Abschätzung des für die Anpassung der Standardsoftware an die Geschäftsfälle der Haushaltsverrechnung notwendigen zeitlichen Aufwands war nicht gefordert. Der RH hielt den bloßen Vergleich von Stundensätzen ohne Berücksichtigung des erforderlichen Zeitaufwands zur Ermittlung eines Bestbieters für nicht geeignet.

Weiters betonte der RH, dass durch die gewählte Form der Ausschreibung bei der Auftragserteilung weder die Gesamtkosten des Projekts noch die anteiligen Kosten für die Anpassung der Standardsoftware, für die zentrale IT-Infrastruktur und für das Roll-out der IT-Anwendung Haushaltsverrechnung-NEU in den Ressorts verbindlich definiert waren. Er empfahl daher, IT-Projekte künftig nicht auf Grundlage von Stundensätzen, sondern im Hinblick auf die Gesamtprojektkosten zu vergeben.

Weiters regte der RH bei IT-Projekten, deren Umfang nicht bekannt ist, ein zweistufiges Genehmigungsverfahren mit Ausschreibung der für die Entwicklung notwendigen Projektressourcen an (siehe beispielsweise Reihe Bund 2004/7, S. 40 ff. „Projektmodell des RH“).

- 5.3** *Laut Mitteilung des BMF sei zum Zeitpunkt der Ausschreibung eine Abschätzung des zeitlichen Aufwands zur Anpassung der Standardsoftware wegen der Komplexität des Vorhabens und wegen mangelnder personeller Ressourcen nicht möglich gewesen. Der Umfang sei folglich im ersten Projektabschnitt – der Konzeptphase – vom Auftragnehmer berechnet und vom BMF genehmigt worden. Für das vom RH empfohlene zweistufige Genehmigungsverfahren seien weder personelle noch finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestanden.*

## Vertragliche Grundlagen

### Generalunternehmer- vertrag

**5.4** Der RH erwiderte, dass auch die vom BMF gewählte Vorgangsweise ein zweistufiges Genehmigungsverfahren beinhaltete. Dabei stellten die Ausschreibung und der Zuschlag an den Generalunternehmer betreffend die Stundensätze die erste Stufe sowie der vom Auftragnehmer im ersten Projektabschnitt selbst berechnete Projektumfang und seine Genehmigung durch das BMF die zweite Stufe des Genehmigungsverfahrens dar. Allerdings fehlte bezüglich der Definition des Projektumfangs und folglich der Projektkosten die preisregulierende Wirkung des öffentlichen Wettbewerbs.

**6.1** Im Jänner 1998 erfolgte der Zuschlag für die Generalunternehmerschaft. Das Projekt wurde mit der ersten Sitzung des Lenkungsausschusses im Mai 1998 offiziell gestartet. Der Generalunternehmervertrag, der das Zusammenwirken des BMF (Auftraggeber), der BRZ GmbH (gesetzlicher IT-Dienstleister des BMF) und des Generalunternehmers regelte, wurde im Dezember 1998 abgeschlossen.

In diesem Vertrag behielt sich der Auftraggeber unter anderem die abschnittsweise Durchführung des Projekts sowie das Recht vor, jeweils nach Vorliegen der Ergebnisse eines Abschnitts über eine Fortsetzung zu entscheiden.

Es lag in der Verantwortung des Generalunternehmers, die Funktion der Software im operativen Einsatz bei den Verfahrensanwendern zu garantieren und alle zu dieser Zielerreichung notwendigen Ressourcen kostenoptimal für den Auftraggeber zur Verfügung zu stellen. Durch die Mitwirkung der BRZ GmbH bei der Projektdurchführung sollte diese nach Abschluss des Projekts in der Lage sein, die Weiterentwicklung und den Betrieb der IT-Anwendung Haushaltsverrechnung-NEU selbständig vorzunehmen.

**6.2** Der RH bewertete den Abschluss des Generalunternehmervertrags positiv, weil damit die Leistungen und Verantwortung des Generalunternehmers definiert waren. Er wies allerdings darauf hin, dass der Vertragsabschluss mit dem Generalunternehmer erst nahezu ein Jahr nach Erteilung des Zuschlags erfolgte.

**6.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei die Zusammenfassung der Anforderungen in einem Vertrag erst nach Ausarbeitung der Anforderungsanalyse (Projektabschnitt I) möglich gewesen.*

Erhöhung der  
Stundensätze

- 7.1** Die allgemeinen Vertragsbedingungen bilden einen Bestandteil des Generalunternehmervertrags. Gemäß diesen Bedingungen basierte der Dienstleistungspreis des Generalunternehmers auf den Kollektivvertragsvereinbarungen für die Angestellten der Stufe VI der österreichischen Elektroindustrie und änderte sich mit diesen.

Von 1998 bis 2003 fielen kollektivvertragliche Mindest erhöhungen von insgesamt 15,04 Prozentpunkten und Ist-Erhöhungen von 13,3 Prozentpunkten an. Der Generalunternehmer verrechnete die Mindest erhöhungen.

- 7.2** Nach Ansicht des RH wäre laut Vertrag die Heranziehung des Wertes der kollektivvertraglichen Ist-Erhöhungen anstelle jenes der Mindest erhöhungen möglich gewesen. Durch die Verwendung der Mindest erhöhungen entstanden dem BMF bis 2004 vermeidbare Mehrkosten von ca. 270.000 EUR. Der RH empfahl, Verhandlungen mit dem Generalunternehmer über die Rückerstattung der Mehrkosten aufzunehmen.

- 7.3** *Das BMF sagte diesbezügliche Verhandlungen zu.*

## Deckungsrücklass

- 8.1** Gemäß den Vertragsbedingungen wäre der Einbehalt eines Deckungsrücklasses von 7 % von den Teilrechnungen möglich gewesen. Das BMF verzichtete jedoch bei Begleichung der Teilrechnungen auf einen solchen Einbehalt. Den dadurch entstandenen Zinsenentgang für das BMF errechnete der RH mit ca. 25.000 EUR.

- 8.2** Der RH regte an, künftig die durch Vertragsbedingungen und Geschäftsumancen gedeckte Möglichkeit zur Einsparung von Projektkosten zu nutzen.

- 8.3** *Das BMF sagte zu, die Anregung des RH bei künftigen Projekten zu berücksichtigen.*

## Vertragliche Grundlagen

### Beschaffung der Lizenzen

- 9.1** Das Angebot des Generalunternehmers für die Beschaffung der Lizenzen, das ursprünglich auf 5.000 Anwender in der Bundesverwaltung basierte, belief sich – unter Berücksichtigung einer 50 %igen Preisreduzierung – auf 4,3 Mill. EUR.

Da Beschaffungen der gleichen Standardsoftware in den Bundesländern in Aussicht standen, handelte die Republik Österreich, vertreten durch das BMF, mit dem Hersteller der Standardsoftware Mitte 1999 einen Rahmenvertrag mit einem einheitlichen Preismodell (50 % Rabatt auf den Listenpreis und 17 % Wartungskosten jährlich auf Grundlage der Beschaffungskosten) für alle Gebietskörperschaften aus.

Im Juli 2005 beliefen sich die Ausgaben für die Lizenzbeschaffungen österreichweit\* auf rd. 50 Mill. EUR.

\* Bund, Länder, Gemeinden, Krankenanstalten etc.

- 9.2** Der RH wies auf die österreichweite Verzwölfachung des Beschaffungsvolumens hin. Er regte an, auf eine Preisreduktion der Lizenz- bzw. Wartungskosten hinzuwirken.
- 9.3** *Das BMF sagte zu, bei der Verlängerung des Rahmenvertrags auf eine weitere Preisreduktion hinzuwirken.*

## Projektorganisation und –durchführung

### Lenkungsausschuss

- 10.1** Das Projekt folgte in seinem Aufbau dem Projekthandbuch des BMF. Dementsprechend wurden als wichtigste Organisationsgremien ein Lenkungsausschuss und ein Projektmanagement eingerichtet. Beide Gremien waren mit Vertretern des Auftraggebers und des Generalunternehmers besetzt; die Entscheidungen in diesen Gremien hatten einstimmig zu erfolgen.

Diese Zusammensetzung bewirkte, dass der Generalunternehmer im Lenkungsausschuss bei der Abnahme der Ergebnisse, bei der Entscheidung über die Projektweiterführung oder bei der Überprüfung der Plankonformität des Projektfortschritts gleichberechtigt mit dem Auftraggeber eingebunden war.





Projektorganisation und  
-durchführung

IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU

In den 24 Sitzungen des Lenkungsausschusses erfolgte die Darstellung und Genehmigung der Plan-/Istkosten für den jeweiligen Projektabschnitt. Lediglich in vier Sitzungen davon wurden die Plan-/Istkosten des Gesamtprojekts bekannt gegeben. Für die Plankosten wurde dabei das zum jeweiligen Präsentationszeitpunkt gültige Budget herangezogen, ohne die bis dahin mehrfach vorgenommenen Budgeterhöhungen explizit darzustellen.

- 10.2** Der RH empfahl, künftig einen Auftragnehmer/Generalunternehmer in ein Gremium mit auftraggeberseitigen Projektentscheidungen nur beratend einzubinden. Weiters sollten Plan-/Istkostenvergleiche nicht nur abschnittsweise, sondern in Bezug auf das Gesamtbudget vorgenommen werden. Dabei wären die jeweils genehmigten Budgeterhöhungen zu beziffern.
- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMF habe der Auftragnehmer hinsichtlich der Entscheidungen des Auftraggebers ausschließlich beratende Funktion gehabt. Die Reduzierung der Darstellung der Plan-/Istkosten auf die abschnittsweise Betrachtung sei in Abstimmung mit dem Lenkungsausschuss vorgenommen worden, um eine leichter lesbare Darstellung zu erzielen.*
- 10.4** Der RH erwiderte, dass der Lenkungsausschuss auch bei Darstellung der Gesamtkosten einschließlich der zu beziffernden Budgeterhöhungen innerhalb des Plan-/Istkostenvergleichs nicht überfordert gewesen wäre.

Projektabschnitte

- 11.1** Der Generalunternehmer erstellte für jeden Abschnitt eine umfassende Projektbeschreibung auf Basis der Anforderungen der Fachabteilung des BMF. Zu den als erforderlich spezifizierten Leistungen führte der Generalunternehmer auch den voraussichtlich dafür notwendigen zeitlichen und personellen Einsatz sowie die sich daraus ergebenden Kosten an. Eine externe Überprüfung der Angemessenheit der vorgesehenen Stunden unterblieb.

Dazu vertrat das BMF die Ansicht, dass es die Angemessenheit der in der Projektbeschreibung als erforderlich angegebenen Zeiten/Kosten aufgrund seiner Projekterfahrung selbst beurteilen konnte.

## Projektorganisation und -durchführung

Mit der Beauftragung des Abschnitts galten die in der Projektbeschreibung genannten Kosten als finanzieller Rahmen genehmigt; als Abrechnungsgrundlage dienten die Zeitaufzeichnungen des Generalunternehmers. Die Listen der Zeitaufzeichnungen – deren Summen entsprachen weitgehend den Planwerten – wurden vom BMF auf rechnerische Richtigkeit, Plausibilität und bezüglich der tatsächlichen Anwesenheit der Techniker geprüft; eine inhaltliche Kontrolle der Angemessenheit der verrechneten Stunden unterblieb.

- 11.2** Der RH bewertete die abschnittsweise Projektdurchführung positiv, weil sie die Leistungen und Kosten definierte. Da in der Ausschreibung und im Generalunternehmervertrag keine Gesamtkosten des Projekts angegeben waren, brachte sie auch eine Kostenkontrolle mit sich.

Der RH kritisierte jedoch, dass die vom Generalunternehmer für jeden Abschnitt berechneten Kosten seiner Leistungserbringung vor der Beauftragung nicht auf ihre Angemessenheit überprüft wurden. Folge war, dass der Generalunternehmer die Kosten der Projektabschnitte selbst definierte, ohne dass die preisregulierenden Instrumente des Wettbewerbs oder einer externen unabhängigen Expertise wirksam waren.

Die vom BMF allgemein ins Treffen geführte Erfahrung betreffend die Beurteilung externer Leistungen lag bei der vorliegenden betriebswirtschaftlichen Standardsoftware noch nicht vor.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Entwicklungskosten vom – in einem öffentlichen Vergabeverfahren ermittelten – Stundensatz des Dienstleisters und von seinem zeitlichen Aufwand bestimmt gewesen. Zum Zeitpunkt des Verfahrens hätten EU-weit nur jene Unternehmungen das Know-how für eine Aufwandsschätzung gehabt, die gleichzeitig Konkurrenten im Vergabeverfahren waren; eine objektive Expertise sei somit nicht zu erwarten gewesen.*
- 11.4** Das vom BMF zitierte Problem der Beurteilung der Angemessenheit des vom Generalunternehmer als notwendig erachteten Leistungsaufwands bekräftigte den RH in seiner Aussage, dass der Generalunternehmer die Projektkosten selbst definierte.

Er empfahl daher, Leistungen externer Dienstleister und deren Kosten künftig vor der Beauftragung auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Dies hätte grundsätzlich im Wege eines öffentlichen Wettbewerbs zu erfolgen; in jenen Fällen, in denen die angebotenen Preise nicht einem Wettbewerb unterzogen wurden, wären sie durch eine fachkundige Expertise zu untermauern.

Individuelle  
Ressortlösungen

- 12.1** Im zweiten Projektabschnitt wurden Referenzprozesse auf Grundlage der bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften und der darauf Bezug nehmenden Geschäftsabläufe ausgearbeitet und im Prototyp der Haushaltsverrechnung-NEU abgebildet. Im dritten Projektabschnitt wurde der Prototyp in einem Pilotressort eingesetzt und erweitert. Daraus erstellte der Generalunternehmer mit dem BMF ein Referenzmodell, um eine gleichartige Installation der Haushaltsverrechnung-NEU in allen weiteren Ressorts zu gewährleisten.

Bei dem im vierten Projektabschnitt gleichzeitig und voneinander unabhängig vorgenommenen Roll-out in mehreren Ressorts bewirkten unterschiedliche Customizing-Techniken der einzelnen Teams teilweise unterschiedliche Customizing-Einstellungen in den Prozessen. Auch die ressortspezifischen Anforderungen und Sonderwünsche führten zu individuellen Lösungen und Schnittstellen. Dies verzögerte das Roll-out in den betreffenden Ressorts und erhöhte in der Folge den erforderlichen Betreuungs- und Wartungsaufwand.

- 12.2** Der RH betonte, dass bei der Umsetzung der auf das Haushaltsrecht Bezug nehmenden Geschäftsabläufe in der IT-Anwendung Haushaltsverrechnung-NEU eine begleitende Reform der Geschäftsabläufe und Vereinfachung des Haushaltsrechts verabsäumt wurde.

Der RH würdigte die Leistungen der Roll-out-Teams, weil sie trotz unterschiedlicher Anforderungen in den Ressorts eine Gesamtlösung realisieren konnten. Allerdings war der einheitliche Standard der Haushaltsverrechnung-NEU durch unterschiedliche Customizing-Einstellungen sowie aufgrund ressortspezifischer Anforderungen und Schnittstellen beeinträchtigt.

- 12.3** *Laut Mitteilung des BMF sei während des Projekts Haushaltsverrechnung-NEU die Dimension der notwendigen oder sinnvollen Anpassung der haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht absehbar gewesen. Der Einsatz der Standardsoftware im Vorfeld und in der Buchhaltung sei vorerst durch einen Erlass geregelt worden. Weitere Vereinfachungen und Prozesserleichterungen unter strikter Wahrung der Gebarungssicherheit seien im Rahmen der Wiederverlautbarung der bundeshaushaltsrechtlichen Vorschriften vorgesehen.*

*Die vom RH angeführten Customizing-Unterschiede würden auf unterschiedlichen Techniken der für das Roll-out in den Ressorts verantwortlichen Techniker des Generalunternehmers beruhen. Zur Behebung der dabei aufgetretenen Systemunterschiede seien bereits laufend Maßnahmen gesetzt worden, so dass der Haushaltsverrechnung des Bundes nunmehr ein einheitlicher Standard zugrunde liege.*

## Projektorganisation und -durchführung

### Umsetzungserfolg

- 13.1** Mit Durchführung eines zusätzlichen fünften Projektabschnitts für die Obersten Organe und für das Vorfeld des BMF konnte das Gesamtprojekt mit Ende April 2004 abgeschlossen werden. Bis dahin waren elf Ressorts und die Obersten Organe mit der neuen IT-Anwendung ausgestattet.

In einem Ressort wurde die Haushaltsverrechnung-NEU im Sinne der Erfassung und Genehmigung der Daten durch das Vorfeld trotz mehr als zweijähriger Bemühungen des BMF nicht umgesetzt. Die Erfassung der Daten führte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung vor Ort die im Jahr 2004 errichtete Buchhaltungsagentur des Bundes gegen Ersatz der dafür auflaufenden Kosten durch.

- 13.2** Der RH bewertete die Reorganisation der IT-Anwendung Haushaltsverrechnung positiv und hob die Leistungen der Fachabteilung des BMF und der BRZ GmbH anerkennend hervor.

Durch das Abkoppeln eines Ressorts stellten die zweijährigen Vorarbeiten des Teams zum Roll-out der Haushaltsverrechnung-NEU einen verlorenen Aufwand dar. Dazu forderte der RH, dass bundesweite Projekte mit formaler Zustimmung aller Ressortleitungen die bestmögliche Unterstützung in allen Ressorts finden sollten, um jegliche Verzögerung und Mehrkosten zu vermeiden.

- 13.3** *Das BMF bekräftigte die Forderung des RH.*

## Infrastruktur

### Beschaffung

- 14.1** Im November 1998 erstellte der Generalunternehmer ein Konzept für die Systemkonfiguration. Die Hardwareanforderungen resultierten im Wesentlichen aus der Anzahl der Anwender, dem geforderten Antwortzeitverhalten sowie der notwendigen Betriebs- und Ausfallsicherheit. Auch die Systemadministration und das Betriebskonzept waren Bestandteil der Planung.

Dieses Konzept war Grundlage für das zwei Jahre später durchgeführte Vergabeverfahren für die IT-Infrastruktur. Das Verfahren wurde von der BRZ GmbH – dem gesetzlichen IT-Dienstleister des BMF – durchgeführt, weil sie künftig auch die Betriebsführung der Infrastruktur zu gewährleisten hatte. Die zentrale Hardware sollte die Nutzung der Haushaltsverrechnung-NEU für 4.810 Anwender bei einem definierten Antwortzeitverhalten gewährleisten.

Als Vergabeverfahren wählte die BRZ GmbH ein zweistufiges Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung. Im November 2000 bekundeten fünf Unternehmungen ihr Teilnahmeinteresse; zwei davon konnten die formellen Kriterien der Referenznachweise und fach einschlägigen Qualifikationen nachweisen und wurden daher aufgefordert, Angebote zu legen.

Die im jeweils ersten Angebot ausgearbeiteten technischen Konzepte der beiden Interessenten unterschieden sich wesentlich, weshalb ein direkter Vergleich nicht möglich war. Nach Herstellung der Vergleichbarkeit im Verhandlungsverfahren reduzierten sich die Angebotspreise bis August 2001 beim Bieter A auf 8,28 Mill. EUR und beim Bieter B, der dann im Oktober 2001 den Zuschlag erhielt, auf 7,58 Mill. EUR. Bei der Umsetzung wurde ein schrittweiser Aufbau der Serverinfrastruktur – entsprechend dem Projektfortschritt der Haushaltsverrechnung-NEU in den Ressorts – vereinbart.

Da sich infolge von Ausgliederungen die Anzahl der Anwender von geplanten 4.810 auf 3.094 verringerte, betrugen die Ausgaben der BRZ GmbH für Beschaffung und Inbetriebnahme der zentralen IT-Infrastruktur bis 31. Dezember 2004 rd. 4,72 Mill. EUR.

- 14.2** Der RH bemängelte die Anwendung des Verhandlungsverfahrens. Da es sich bei diesem Beschaffungsvorgang im Sinne des Bundesvergabegesetzes 1997 um einen Lieferauftrag handelte, wäre ein offenes oder nicht offenes Verfahren anzuwenden gewesen.
- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die erforderlichen Leistungen in der BRZ GmbH aufgrund vielfältiger Lösungsansätze nicht ausreichend konkret beschreibbar gewesen. Da den Bietern ein Spielraum für unterschiedliche Lösungen und Konzepte ermöglicht werden sollte, sei die Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Angebote nur im Verhandlungsverfahren im Wege von Verhandlungsgesprächen zwecks Leistungsanpassung gegeben gewesen.*
- 14.4** Der RH entgegnete, dass im Sinne des Bundesvergabegesetzes 1997 Lieferaufträge nur dann im Verhandlungsverfahren nach vorheriger Bekanntmachung vergeben werden konnten, wenn ein bereits durchgeführtes offenes oder nicht offenes Verfahren keine für den Auftraggeber geeigneten Angebote erbracht hat.

## Infrastruktur

### Schnittstellen

- 15.1** Für die Übertragung der Daten innerhalb der unterschiedlichen Ebenen der Haushaltsverrechnung-NEU aber auch zu anderen IT-Anwendungen wurden 45 Schnittstellen programmiert (39 davon waren in Betrieb). Aufgrund der Programmierung entsprachen diese Schnittstellen nicht mehr dem Softwarestandard und mussten bei jeder Änderung der Standardsoftware einzeln, sowohl auf der Seite der Haushaltsverrechnung-NEU als auch auf der Seite der Partnerapplikation, gewartet und betreut werden.
- 15.2** Der RH empfahl die Ausarbeitung und Einführung eines einheitlichen Schnittstellenstandards („Bundesschnittstelle“), um künftige Entwicklungskosten zu senken und die laufenden Wartungsarbeiten zu vereinfachen.
- 15.3** *Das BMF sagte die Umsetzung der Empfehlung zu.*

### Customer Competence Center

- 16.1** Das in der BRZ GmbH neu gegründete Customer Competence Center war für die zentrale IT-Infrastruktur, aber auch für die Betriebsführung und Anwenderunterstützung der Standardsoftware verantwortlich. Die Gesamtkosten des Customer Competence Centers betreffend die Haushaltsverrechnung-NEU betragen im Jahr 2004 insgesamt 7,02 Mill. EUR.

Die zentrale Hardware der Haushaltsverrechnung-NEU bestand im Juni 2005 aus 23 Servern, die aus Sicherheitsgründen auf zwei Standorte verteilt waren. Der Betrieb jedes einzelnen Servers verursachte Kosten für die Betriebsführung inklusive Hardwareabschreibung, für die jeweilige Datenbanklizenz, für das jeweilige Betriebssystem und für die Wartung. Im Jahr 2004 betragen die dafür aufgelaufenen Betriebskosten 2,89 Mill. EUR.

Der Großteil der 38,19 für den IT-Betrieb der Haushaltsverrechnung-NEU eingesetzten Mitarbeiter (in Vollbeschäftigungsäquivalenten), nämlich 30,37 Mitarbeiter, war für den Applikationssupport notwendig; das entsprach im Jahr 2004 Kosten von 2,36 Mill. EUR. Der Applikationssupport war aufgrund der ressortspezifischen Gestaltung der Haushaltsverrechnung-NEU wesentlich aufwendiger als bei der Entscheidung für die Standardsoftware erwartet worden war.

Die BRZ GmbH verfügte über eine Vergleichsstudie, wonach sie bei einer Vereinheitlichung der Prozesse und Verfahren in den Ressorts den Aufwand für die Applikationsbetreuung jährlich um 1,4 Mill. EUR verringern könnte.

**16.2** Der RH empfahl, eine Konsolidierung der zentralen IT-Infrastruktur vorzunehmen, um über eine geringere Anzahl leistungsfähigerer Server eine Reduktion der Betriebskosten zu erzielen. Weiters regte der RH an, eine Reorganisation und Harmonisierung der ressortspezifischen Schnittstellen, Customizing-Einstellungen und Prozesse durchzuführen sowie nachfolgend im Applikationssupport entsprechende Einsparungen vorzunehmen.

**16.3** *Das BMF sagte die Umsetzung der Empfehlungen zu.*

Verschlüsselung der  
Datenübertragung

**17.1** Der Datenaustausch zwischen den Anwendern in den Ressorts und den zentralen IT-Systemen der Haushaltsverrechnung-NEU erfolgte unverschlüsselt über das Corporate Network Austria. Dies galt auch für die nachfolgend entwickelte – auf derselben Standardsoftware basierenden – IT-Anwendung der Personalverwaltung und Besoldung.

**17.2** Nach Ansicht des RH ermöglichte die unverschlüsselte Übertragung der Daten auch Unbefugten (mit Zugang zum Corporate Network Austria), mit geringem technischen Aufwand Daten zu lesen bzw. zu manipulieren. Der RH regte daher an, die ohnedies bestehende, aber bisher nicht genutzte Möglichkeit der Verschlüsselung der Datenübertragung umgehend zu nutzen.

**17.3** *Das BMF verwies auf die Sicherheit eines Zugangs zum Corporate Network Austria, sagte gleichzeitig aber auch die Umsetzung der Empfehlung zu.*

## Projektdauer und Kosten

### Projektdauer

**18.1** Gemäß dem Konzept des Generalunternehmers aus dem Jahr 1998 sollte nach Fertigstellung der Abschnitte I (Konzept), II (Prototyp) und III (Umsetzung des Prototyps im Pilotressort) im Juli 2000 mit dem Roll-out der IT-Anwendung in den einzelnen Ressorts begonnen werden. Die Verteilung und Anpassung der Software wäre dabei in bis zu sechs Ressorts gleichzeitig vorzunehmen gewesen, um eine Fertigstellung des Projekts bis Ende des 1. Quartals 2002 zu gewährleisten.

Aufgrund der im Jänner 2000 vorgenommenen Reduzierung des Jahresbudgets von 7,63 Mill. EUR auf 3,90 Mill. EUR zogen der Generalunternehmer und die BRZ GmbH einen Teil ihrer am Projekt mitwirkenden Techniker ab. Die daraufhin notwendige Neuplanung sah eine Reduzierung der Anzahl der gleichzeitig durchgeführten Implementierungen in den Ressorts von sechs auf drei und dadurch eine Verschiebung des Projektfertigstellungstermins auf Ende 2003 vor.

Das Projekt wurde Ende April 2004 abgeschlossen. Somit verlängerte sich die Projektdauer gegenüber den ursprünglichen Plänen des Generalunternehmers um zwei Jahre; die Phase der Verteilung und Anpassung der Software in den Ressorts verdoppelte sich.

**18.2** Wie der RH feststellte, standen im Laufe des Jahres 2000 tatsächlich rund drei Viertel (5,65 Mill. EUR) des ursprünglich geplanten Jahresbudgets zur Verfügung. Außerdem hatte sich der Projektumfang durch den Wegfall von insgesamt rd. 60 ursprünglich im Projekt inkludierten Dienststellen verringert.

Der RH erkannte daher in der Kürzung des Jahresbudgets 2000 nicht die alleinige Ursache für die Verdoppelung des Zeitbedarfs für das Roll-out. Vielmehr lag der Grund für die Verzögerung vor allem in einer mangelhaften ursprünglichen Zeitplanung, bei der die Erschwernisse durch individuelle Ressortlösungen, durch die knappen Personalressourcen der Fachabteilung des BMF und durch die organisatorischen Probleme beim Roll-out von bis zu sechs Ressorts gleichzeitig nicht ausreichend berücksichtigt worden waren.

**18.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien für die Mehrzahl der später durch Ausgliederung weggefallenen Dienststellen Vorarbeiten geleistet worden. Die Reduzierung der Anzahl der Organisationseinheiten habe somit nicht in Einsparungen umgesetzt werden können. Bezüglich des ursprünglichen Vorhabens – das Roll-out der Haushaltsverrechnung-NEU in bis zu sechs Ressorts gleichzeitig vorzunehmen – bestätigte das BMF die nicht optimale Planung.*





## Projektbudget

**19.1** Im Juli 1998 wurde das Projektbudget auf Grundlage des vom Generalunternehmer ausgearbeiteten Konzepts mit 31,25 Mill. EUR bis 34,88 Mill. EUR beziffert. Dabei entfielen auf die Dienstleistungen des Generalunternehmers 14,17 Mill. EUR, auf jene der BRZ GmbH 5,45 Mill. EUR sowie auf Lizenzen 4,36 Mill. EUR und auf die Hardwarebeschaffung 7,27 Mill. EUR bis 10,90 Mill. EUR.

Budgeterhöhungen im Juni 1999, im August 2000 und im Mai 2001 führten letztendlich zu einem Projektbudget von 45,64 Mill. EUR. Das BMF begründete den Anstieg insbesondere mit der im Jänner 2000 vorgenommenen Kürzung des Jahresbudgets. Diese habe einen verringerten Personaleinsatz des Generalunternehmers mit sich gebracht und infolgedessen die Projektdauer erhöht. Weiters hätten Projekterweiterungen und insbesondere die zu geringen Personalressourcen in der Fachabteilung und in der BRZ GmbH zu teuren Mehrleistungen des Generalunternehmers geführt.

Die tatsächlichen Ausgaben des BMF für den Generalunternehmer betragen 31,06 Mill. EUR anstatt der im Jahr 1998 budgetierten 14,17 Mill. EUR.

**19.2** Der RH kritisierte, dass sich die Ausgaben für den Generalunternehmer gegenüber dem ersten Projektkonzept mehr als verdoppelt haben, obwohl für die ursprüngliche Budgetplanung ein Konzept des Generalunternehmers als Grundlage diene. Weiters wies der RH kritisch auf die Erhöhung des Projektbudgets um insgesamt rd. 46 % hin. Die dafür maßgeblichen Gründe waren nach Ansicht des RH

- die für den Umfang des IT-Projekts zu geringen Personalressourcen in der Fachabteilung des BMF,
- die laufende Erhöhung des Leistungsanteils des Generalunternehmers,
- die Unterschätzung des Aufwands zur Anpassung der Standardsoftware im vom Generalunternehmer selbst entwickelten Projektkonzept sowie
- die ressortspezifischen Anforderungen, die zu aufwendigen Schnittstellen und individuellen Customizing-Einstellungen führten; folglich kamen die Synergien einer gemeinsamen Entwicklung in allen Ressorts nicht ausreichend zur Geltung.

## Projektdauer und Kosten

**19.3** *Das BMF bestätigte die Personalengpässe in der Fachabteilung, die durch externe Kräfte des Generalunternehmers kompensiert werden mussten, vermeinte aber, den Customizing-Aufwand nicht unterschätzt zu haben. Erhöhend auf die Projektausgaben hätten Änderungen der Ressortkompetenzen und die Entwicklung der Schnittstellen gewirkt.*

**19.4** Der RH entgegnete, dass sich der Projektumfang infolge der Ausgliederung von rd. 60 nachgeordneten Dienststellen wesentlich verringert hat, ohne dass dies zu einer entsprechenden Reduktion des Budgets führte. Allein der Wegfall der Universitäten entsprach gemäß der BMF-eigenen Kalkulation Minderausgaben von rd. 1,9 Mill. EUR.

Gesamtkosten des  
IT-Vorhabens

Direkt ausgewiesene Projektausgaben

**20** Das BMF wies für den Projektzeitraum 1998 bis 2004 direkt folgende Projektausgaben aus:

	in Mill. EUR*
4.000 Lizenzen (1998)	3,43
Miete für IT-Infrastruktur (bis 2003)	4,96
Dienstleistungen des Generalunternehmers	31,06
Dienstleistungen der BRZ GmbH (Projektteam)	7,06
<u>Summe</u>	<u>46,53</u>

\* rundungsbedingte Abweichungen



Projektdauer und Kosten

IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU

### Sonstige Ausgaben

**21.1** Folgende Leistungen wurden vom BMF getrennt abgerechnet:

	in Mill. EUR*
1.000 Lizenzen (Universitäten)	0,86
Lizenznachkauf 2002 und 2003	2,81
Dienstleistungen der BRZ GmbH für die Haushaltsverrechnung-NEU (BRZ-Entwicklungsteam der IT-Applikation Haushaltsverrechnung-ALT)	1,71
Betriebsführung 1999 bis 2004 der IT-Infrastruktur der Haushaltsverrechnung-NEU	15,22
Aufbau des Customer Competence Centers	5,48
Schulung der Projektorganisatoren des BMF	0,11
Machbarkeitsstudie	0,12
Controlling Informations-System der Haushaltsverrechnung-NEU (CIS)	1,34
Summe sonstiger zuzurechnender Kleinprojekte	0,65
Summe	28,31

\* rundungsbedingte Abweichungen

**21.2** Nach Ansicht des RH waren die angeführten Leistungen aus folgenden Gründen funktional dem IT-Vorhaben Haushaltsverrechnung-NEU zuzurechnen:

- Die 1.000, den Universitäten kostenlos übertragenen Lizenzen wurden aus dem Projektbudget bezahlt; eine Refundierung nach der Ausgliederung der Universitäten erfolgte nicht.
- Der Nachkauf der Lizenzen in den Jahren 2002 und 2003 war nach einer Änderung des Lizenzverrechnungsmodells des Softwareherstellers zur Aufrechterhaltung der Funktionalitäten und Herstellerunterstützung erforderlich.
- Da die vom BRZ-Entwicklungsteam für die Haushaltsverrechnung-NEU erbrachten Leistungen nicht dokumentiert waren, zog der RH für seine Berechnung die Summe der zugehörigen Planwerte der Jahre 1998 bis 2000 heran.

## Projektdauer und Kosten

- Die angeführten Ausgaben für die Betriebsführung der Haushaltsverrechnung-NEU beinhalteten unter anderem die verpflichtenden Wartungskosten für die Lizenzen der Standardsoftware, die anteiligen Personalkosten des Customer Competence Centers für die Betreuung der zentralen IT-Infrastruktur und der Anwender sowie ab dem Jahr 2004 auch die Beschaffungskosten der zentralen IT-Infrastruktur in Form der jährlichen Miete.
- Der Aufbau eines Customer Competence Centers war unabdingbarer Bestandteil des Rahmenvertrags zur Beschaffung und Nutzung der Lizenzen der Standardsoftware.
- Die Ausgaben für die Schulung der BMF-Projektmitarbeiter betrafen den Aufbau, die Struktur und die Nutzung der neuen Standardsoftware.
- Die Machbarkeitsstudie belegte die Möglichkeit, das Rechnungswesen des Bundes mit einer betriebswirtschaftlichen Standardsoftware abzubilden; die Ergebnisse wurden für die Ausschreibung und den ersten Projektabschnitt verwendet.
- Laut Mitteilung der BRZ GmbH war das in der Standardsoftware integrierte System zur Auswertung der Daten nicht als Berichtssystem für die Haushaltsverrechnung-NEU ausreichend. Daher entwickelte die BRZ GmbH ein Controlling Informations-System, das die vorliegenden Anforderungen betreffend Auswertung und Berichtserstellung abdecken konnte.
- Auch die dem IT-Vorhaben Haushaltsverrechnung-NEU zugerechneten Kleinprojekte waren zur Durchführung und Fertigstellung des Vorhabens notwendig.

**21.3** *Laut Stellungnahme des BMF seien die Ausgaben für die 1.000 Lizenzen der Universitäten, für die Lizenzausrüstung, für das Customer Competence Center, für die Betriebsführung und für das Controlling Informations-System jedenfalls nicht zu den Projektausgaben zu zählen, weil*

- *die Universitäten aufgrund ihrer Ausgliederung die Haushaltsverrechnung-NEU nicht anwenden,*
- *die Lizenzausrüstung sowie der Aufbau des Customer Competence Centers aufgrund der im Rahmenvertrag festgelegten Vereinbarungen und nicht aufgrund der ursprünglichen Auftragserteilung an den Generalunternehmer erfolgt seien,*



- es jene im Betrieb des Verfahrens anfallenden Kosten beträfe und
- das Controlling Informations-System nicht im Zusammenhang mit der Haushaltsverrechnung-NEU entwickelt worden sei.

**21.4** Der RH nahm die vom BMF vorgenommene Abgrenzung der Projektausgaben auf den Leistungsumfang des Projektauftrags an den Generalunternehmer zur Kenntnis. Er wies jedoch darauf hin, dass im Sinne einer umfassenden Darstellung der Kosten des IT-Vorhabens auch jene Leistungen zu berücksichtigen sind, die innerhalb der Projektdauer zusätzlich zum Projektauftrag erbracht und in die Haushaltsverrechnung-NEU integriert wurden.

Dazu zählten nach Ansicht des RH unter anderem auch die Ausgaben für die Betriebsführung der zentralen Anlagen – einschließlich der verpflichtenden Softwarewartungskosten und der Miete für zentrale Hardware – sowie der Applikationssupport auf Dauer der Durchführung des Projekts und der bis Ende 2004 notwendig gewordenen Fehlerbehebungen.

#### BMF-interne Personalkosten

- 22.1** Laut einer Ressourcenschätzung des BMF wurden für das Projekt Haushaltsverrechnung-NEU intern rd. 59 Personenjahre aufgewendet.
- 22.2** Berechnungen des RH zufolge entsprach dieser Ressourceneinsatz Personalkosten von rd. 2,97 Mill. EUR. Der RH zählte diese Ressourcen zu den Gesamtkosten des IT-Vorhabens.
- 22.3** *Laut Stellungnahme des BMF plane es den Personalaufwand stets, zähle ihn jedoch grundsätzlich nicht zu den Ausgaben eines Projekts.*
- 22.4** Der RH erwiderte, dass die vom BMF gewählte Vorgangsweise keine geeignete Grundlage für Projektentscheidungen bietet.

## Projektdauer und Kosten

### Zusammenfassende Beurteilung

- 23.1** Der RH ermittelte für das IT-Vorhaben Haushaltsverrechnung-NEU für den Zeitraum 1998 bis 2004 Gesamtkosten von rd. 78 Mill. EUR. Diese setzten sich aus den direkt ausgewiesenen Projektausgaben, den sonstigen Ausgaben getrennt abgerechneter Leistungen und den BMF-internen Personalkosten zusammen.
- 23.2** Nach Ansicht des RH beinhalteten die vom BMF mit 46,53 Mill. EUR direkt ausgewiesenen Projektausgaben wesentliche, für das Gelingen des Vorhabens notwendige Leistungen nicht. Ein umfassender Überblick über die tatsächlichen Gesamtkosten des IT-Vorhabens war somit nicht gegeben. Er empfahl daher, künftig alle für das Gelingen eines Vorhabens erforderlichen Leistungen und Personalkosten offen zu legen.
- 23.3** *Das BMF wiederholte, dass nur ein Teil der vom RH zusätzlich angeführten Leistungen im Zusammenhang mit dem Projekt Haushaltsverrechnung-NEU zu sehen sei.*

## Einsparungspotenzial durch die Haushaltsverrechnung-NEU

### Allgemeines

- 24** Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung eines externen Experten (Expertenstudie) zeigte drei wesentliche Einsparungsbereiche im Zusammenhang mit der IT-Anwendung Haushaltsverrechnung-NEU auf. Das BMF bezifferte im 36. Ministerratsvortrag vom 14. November 2000 unter Tagesordnungspunkt 21 das gesamte durch die Haushaltsverrechnung-NEU mögliche Einsparungspotenzial mit jährlich 53 Mill. EUR. Eine zentrale Buchhaltung – wie die nunmehr errichtete Buchhaltungsagentur – war nicht vorgesehen.

### Einsparung in den Buchhaltungen

- 25.1** Der Ablauf Haushaltsverrechnung-ALT war dadurch geprägt, dass das Vorfeld den Vollzug papiermäßig darstellte, während die Buchhaltung die Daten überprüfte, kontierte und elektronisch erfasste. In der Haushaltsverrechnung-NEU wurden die Daten nur noch im Vorfeld elektronisch durch den Anweisungsreferenten erfasst und nach Genehmigung durch den Anordnungsbefugten der Buchhaltung übermittelt. Diese überprüfte die Richtigkeit der Daten, führte die Schuldbuchung durch und gab den Zahllauf frei.



Einsparungspotenzial durch die  
Haushaltsverrechnung–NEU

IT–Projekt Haushaltsverrechnung–NEU

Mit dem Buchhaltungsagenturgesetz (BGBl. I Nr. 37/2004) wurden die Buchhaltungen im Jahr 2004 in den Ressorts aufgelöst und deren Aufgaben der Buchhaltungsagentur des Bundes übertragen. Aufgrund des erheblich reduzierten Aufgabenbereichs benötigte die Buchhaltungsagentur nur noch die Hälfte der Bediensteten gegenüber den Ressortbuchhaltungen im Jahr 2001.

**25.2** Der RH bezeichnete die Errichtung der Buchhaltungsagentur des Bundes und den gegenüber den Ressortbuchhaltungen halbierten Personalstand als wichtigste Folgewirkung der Haushaltsverrechnung–NEU.

Nicht mehr in der  
Buchhaltung tätiges  
Personal

**26.1** Die gemäß Expertenstudie erste Einsparungskategorie beruhte auf der Verlagerung der elektronischen Datenerfassung von den Buchhaltungen in die Fachabteilungen (Vorfeld) der Ressorts. Laut BMF sollten durch diese Maßnahme in den Ressortbuchhaltungen ursprünglich 430 Bedienstete – das entsprach jährlich rd. 16,24 Mill. EUR – eingespart werden können.

Von den im Jahr 2001 in den Buchhaltungen der einzelnen Ressorts beschäftigten 1.093 Bediensteten wechselten bis zum Jahr 2004 436 Bedienstete mit ihren Planstellen in andere Bereiche der Ressorts. Von den verbleibenden 657 Bediensteten der Ressortbuchhaltungen wurden 537 im Jahr 2004 in die neu errichtete (ursprünglich nicht geplante) Buchhaltungsagentur versetzt.

Die restlichen 120 Planstellen der nach Auflösung der Ressortbuchhaltungen nicht in die Buchhaltungsagentur übernommenen Bediensteten wurden vom BMF gemeinsam mit dem BKA zum Abbau vorgemerkt, von den Ressorts aber nicht freigegeben; im Stellenplan 2006 war nur ein Abbau von vier Planstellen ausgewiesen.

Unabhängig davon betrachtete das BMF die gesamte Anzahl der nicht in die Buchhaltungsagentur versetzten Bediensteten als Einsparungserfolg und bezifferte ihn im 23. Lenkungsausschuss vom Mai 2004 mit 543 Vollbeschäftigungsäquivalenten, das entsprach rd. 20,5 Mill. EUR jährlich. Ein entsprechender Nachweis konnte nicht erbracht werden.

**26.2** Der RH vertrat die Ansicht, dass die 552 (436 plus 120 minus 4) weiterhin in den Ressorts tätigen Bediensteten nicht als eingespart gelten können. Er empfahl, zumindest das zum Abbau vorgemerkte Einsparungspotenzial von 116 Planstellen durch gleichwertigen Abbau von insgesamt 116 Vollbeschäftigungsäquivalenten in den Ressorts zu realisieren; dadurch könnten Einsparungen von jährlich rd. 4,42 Mill. EUR erzielt werden.

## Einsparungspotenzial durch die Haushaltsverrechnung–NEU

### Einsparung im Vorfeld

**27.1** Das Vorfeld stellte die zweite Einsparungskategorie dar. Die nunmehrige elektronische Datenerfassung sollte wegen der – laut Expertenstudie – kürzeren Bearbeitungs- und Kommunikationszeiten, im Vergleich zum Ausfüllen der Papierformulare, ein weiteres Einsparungspotenzial von 600 Bediensteten in den Ressorts mit sich bringen. Dies entsprach einer Einsparung von rd. 21,4 Mill. EUR jährlich.

Bei einer im Jahr 2003 vorgenommenen Messung von Durchlaufzeiten zweier Referenzprozesse hatte das BMF festgestellt, dass die Durchlaufzeiten einer Bestellung und einer Rechnungsabwicklung gegenüber den geschätzten Zeiten in der Haushaltsverrechnung–ALT um jeweils drei Tage verkürzt werden konnten. Diese Reduzierung bezeichnete das BMF im 23. Lenkungsausschuss vom 11. Mai 2004 als Nachweis des prognostizierten Einsparungspotenzials von 600 Bediensteten; die Verringerung der Anzahl der Bediensteten im Vorfeld selbst wäre von den einzelnen Ressorts umzusetzen.

**27.2** Nach Ansicht des RH waren nicht die Durchlaufzeiten der Geschäftstücke, sondern deren Bearbeitungszeiten Grundlage möglicher Produktivitätssteigerungen. Anhand einer in der Haushaltsverrechnung–NEU beispielhaft vorgenommenen Bestellung und Rechnungsabwicklung kam der RH zur Überzeugung, dass der Zeitaufwand für die Datenerfassung im Vorfeld geringfügig höher war als bei der bisherigen papiermäßigen Bearbeitung.

Der RH anerkannte die bedeutenden Vorteile der im neuen System einmaligen Erfassung der Daten im Vorfeld und der dadurch bewirkten Entlastung der Buchhaltungen; eine Entlastung des Vorfelds konnte der RH jedoch nicht erkennen. Das vom BMF auf Basis der Expertenstudie zitierte Einsparungspotenzial von 600 Bediensteten im Vorfeld entbehrte daher einer nachvollziehbaren Grundlage.

**27.3** *Laut Stellungnahme des BMF könne ein geübter Anwender die Dauer der Datenerfassung im Vorfeld reduzieren, wenn er bei der Eingabe selbsterstellte Referenzfälle verwendet.*





## Einsparungspotenzial durch die Haushaltsverrechnung–NEU

## IT–Projekt Haushaltsverrechnung–NEU

Einsparung durch verbesserte Gelddisposition

- 28.1** In der dritten Einsparungskategorie, der Gelddisposition, wies die Kosten–Nutzenrechnung des Projekts aus dem Jahr 1999 Einsparungsmöglichkeiten von jährlich 15,40 Mill. EUR beispielsweise durch vermehrte Skontonutzung, Flexibilisierung bei den Zahlungsabläufen, verringerte Liquiditätshaltung und raschere Aufbringung der Einnahmen aus. Ob überhaupt und wie hoch die tatsächlichen Einsparungen durch den Einsatz der IT–Anwendung Haushaltsverrechnung–NEU bezüglich der Gelddisposition waren, wurde vom BMF nicht nachgeprüft.
- 28.2** Auch dem RH war mangels Vergleichsdaten zur Gelddisposition eine Evaluierung dieser Einsparungsangaben nicht möglich.
- 28.3** *Laut Mitteilung des BMF sei für die Umsetzung des zitierten Einsparungspotenzials die Beschaffung einer Software zur Steuerung der Monatsvorschläge der Dienststellen sowie zur Liquiditätssteuerung der Bundesfinanzierungsagentur geplant.*

## Prozessablauf der Haushaltsverrechnung–NEU

Aufbau der Haushaltsverrechnung–NEU

- 29.1** Die Haushaltsverrechnung–NEU bestand aus mehreren funktionalen Ebenen. Auf der operativen Ebene erfolgten die Buchungen in jeweils eigenständigen Finanzkreisen, die Finanzkreise jedes Budgetkapitels wurden wiederum auf der Konsolidierungsebene zusammengeführt. Für die Gesamtsicht aller Budgetkapitel eines Ressorts diente das nachträglich entwickelte Controlling Informations–System.

Der Datenaustausch zwischen den operativen Systemen innerhalb einer Ebene, aber auch zu anderen Ebenen erfolgte über ausprogrammierte Schnittstellen; Folge war, dass bei einer Buchung auf einer Ebene nicht gleichzeitig der Datenabgleich auf der anderen Ebene durchgeführt wurde, sondern erst – verzögert – in einem neuen Prozess. Trotz eigens für die Sicherstellung der Richtigkeit der Daten entwickelter Prüfroutinen traten beispielsweise im Konsolidierungssystem Dateninkonsistenzen gegenüber den operativen Systemen auf.

Das Referenzsystem umfasste neben dem Budgetstrukturplan und dem Kontenplan unter anderem auch die Personenkonten des Bundes. Bei diesen kam es durch unterschiedliche Schreibweisen von Firmennamen seitens der Sachbearbeiter und durch unterschiedliche Abkürzungen häufig zu Mehrfacheintragungen; eine Wartung der Personenkonten war weder organisatorisch noch systemtechnisch vorgesehen.

## Prozessablauf der Haushaltsverrechnung–NEU

- 29.2** Den umfassenden Einsatz von Schnittstellen zwischen den operativen Systemen sowie zu anderen Ebenen der Haushaltsverrechnung–NEU bezeichnete der RH als Widerspruch zur ursprünglichen Anforderung einer integrierten Haushaltsverrechnung unter Verwendung einer Standardsoftware. Er empfahl zu prüfen, ob das Konsolidierungssystem für den Betrieb der Haushaltsverrechnung–NEU noch erforderlich ist, ob die Personenkonten durch die Buchhaltungsagentur gewartet werden können und welche Kosten dafür anfallen.
- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMF wolle es das Konsolidierungssystem auflassen. Auch werde geprüft, ob die Buchhaltungsagentur die Betreuung der Personenkonten übernehmen könne.*

## Genehmigungsverfahren

- 30.1** Die Haushaltsverrechnung–NEU ermöglichte im Wege der Mittelbindung, der Rechnungsvorerfassung durch den Anweisungsreferenten und der Genehmigung der Rechnung durch den Anordnungsbefugten eine rasche papierlose haushaltsrechtliche Abbildung. Ein außenwirksamer Bestellvorgang konnte daraus nicht abgeleitet werden.

Aus diesem Grund, aber auch wegen der ressortspezifischen Genehmigungsrichtlinien wurde der Gebarungsfall in den Ressorts auch im elektronischen Akt eingegeben und dargestellt. Dies diente der Nachvollziehbarkeit der Anforderung, der Einhaltung der Genehmigungsrichtlinien und dem elektronischen Versenden der Bestellung.

Das Modul Materialwirtschaft der verwendeten Standardsoftware war geeignet, die Daten einer Bestellung haushaltsrechtlich zu administrieren und gleichzeitig den außenwirksamen Bestellvorgang zu gewährleisten. Aufgrund der zeitaufwendigeren Datenerfassung wurde dieses Modul nur in einem Ressort verwendet. Die dort eingesetzte Kopplung zum elektronischen Akt öffnete zwar korrespondierende Prozesse, die Datenerfassung selbst musste jedoch unabhängig davon in beiden Systemen vollständig vorgenommen werden; eine Datenüberleitung war nicht möglich.

- 30.2** Der RH stellte fest, dass die IT–Anwendungen elektronischer Akt und Haushaltsverrechnung–NEU in den Ressorts unabhängig voneinander zur Behandlung ein und desselben Geschäftsfalls eingesetzt wurden. Er bemängelte den Zeit– und Kostenaufwand für die Doppelerfassung.



Rechnungsabwicklung **31.1** Bei der Haushaltsverrechnung-NEU wurde die Originalrechnung im Vorfeld erfasst und dann von der fachlich zuständigen Organisationseinheit überprüft. Diese trug die auf der Originalrechnung erforderlichen Vermerke, beispielsweise der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit, ein. Die Genehmigung nahm der Anordnungsbefugte auf Grundlage der Daten der Haushaltsverrechnung-NEU und der per Boten im Dienstweg vorgelegten Originalrechnung vor.

Mit Einführung des elektronischen Akts wurden in vielen Ressorts auch die Rechnungen eingescannt. Die notwendigen Vermerke erfolgten unterschiedlich, z.B. auf den Originalrechnungen, auf einem Rechnungsbeiblatt, im Votum oder bei den Notizen des Akts. Für die Sichtung musste der Anordnungsbefugte allerdings zwischen den IT-Anwendungen Haushaltsverrechnung-NEU und dem elektronischen Akt wechseln, ohne dass ein gemeinsames Zuordnungskriterium zwischen dem Gebarungsfall der Haushaltsverrechnung und dem elektronischen Akt definiert war.

Nach Genehmigung gingen die den Geschäftsfall betreffenden Unterlagen zur Buchhaltungsagentur. Per Juli 2005 übermittelten vier Ressorts die Rechnungen überwiegend in Papierform, fünf Ressorts überwiegend im Wege des elektronischen Akts und zwei Ressorts beide Dokumentenarten gleichzeitig. Die Buchhaltungsagentur prüfte den Gebarungsfall und gab den Zahllauf frei:

- Aufgrund der haushaltsrechtlichen Bestimmungen musste für jede Buchung ein Beleg ausgedruckt werden.
- Mangels eines dokumentenechten elektronischen Archivs wurden auch die im elektronischen Akt eingescannten Rechnungen wieder ausgedruckt und gemeinsam mit dem Buchungsbeleg in Papierform archiviert.

**31.2** Nach Ansicht des RH stellte der Medienbruch zwischen den unmittelbar in der Haushaltsverrechnung elektronisch verfügbaren Daten und den zur Genehmigung erforderlichen, in Papierform vorliegenden Dokumenten samt Manipulationswegen und -zeiten einen grundlegenden Prozessfehler in der Ablauforganisation dar.

Die in den Ressorts im Wege des elektronischen Akts völlig unterschiedliche Behandlung der Rechnungen und der vorzunehmenden Vermerke sowie das Fehlen eines Zuordnungskriteriums zwischen Haushaltsverrechnung und elektronischem Akt erhöhten den Suchaufwand bei der Bearbeitung.

## Prozessablauf der Haushaltsverrechnung–NEU

Der RH bezeichnete das Einscannen der Rechnungen in den Ressorts und das nachfolgend in der Buchhaltungsagentur haushaltsrechtlich bedingte Wiederausdrucken zur Archivierung als Rückschritt der Verwaltungsreform.

Doppelte Dateneingaben in der Haushaltsverrechnung–NEU und im elektronischen Akt, doppelte Genehmigungsstrukturen in beiden Systemen sowie eine nicht normierte Weitergabe der Originalrechnungen und ihrer Vermerke verhinderten eine wesentliche Effizienzsteigerung bei der Geschäftsfallbehandlung im Vorfeld der Ressorts.

Der RH empfahl,

- den elektronischen Akt mittels einer Schnittstelle zur Datenüberleitung mit dem Kernmodul der Haushaltsverrechnung–NEU zu koppeln, um doppelte Dateneingaben und Genehmigungsstrukturen zu vermeiden sowie die Datenintegrität sicherzustellen;
- bezüglich der bisher auf der Originalrechnung einzutragenden Vermerke eine normierte elektronische Darstellungsart anzustreben;
- ein elektronisches Archiv für die Buchhaltungsagentur einzurichten, um das Einscannen der Rechnungen in den Ressorts und das derzeit haushaltsrechtlich bedingte Wiederausdrucken in der Buchhaltungsagentur zu vermeiden;
- die Zuordenbarkeit und rasche Auffindbarkeit der jeweils zugehörigen Geschäftsfälle in der Haushaltsverrechnung–NEU und im elektronischen Akt sicherzustellen.

**31.3** *Laut Stellungnahme des BMF sei die Haushaltsverrechnung–NEU erstmals im Juli 2001 im Pilotressort produktiv gesetzt worden, der elektronische Akt hingegen erst im Jänner 2005. Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklung hätten die Systeme bisher nur unabhängig voneinander verwendet werden können.*

*Das BMF sagte jedenfalls den Einsatz des bereits entwickelten elektronischen Archivs in der Buchhaltungsagentur im Jahr 2006 zu. Auch sei in der Präsidialleitersitzung im Dezember 2005 Einvernehmen betreffend den Einsatz einer elektronischen Kopplung zwischen dem elektronischen Akt und der Haushaltsverrechnung–NEU erzielt worden. Damit könne das BMF – in Umsetzung der Empfehlungen des RH – den Ressorts optimale, kostensparende Prozesse durch Unterstützung mittels des Archivs, eines Belegscannings und der elektronischen Kopplung anbieten.*

**Prozessablauf der  
Haushaltsverrechnung-NEU****IT-Projekt Haushaltsverrechnung-NEU****IT-Anwendung  
Bundesvoranschlag**

- 32.1** Die Großrechneranwendung Bundesvoranschlag deckte mit ihren Anwendungen Budgetverrechnungsinformationssystem und Finanzschulden die Aufgaben der Budgetierung, der Administration des Staatsschuldendienstes und der Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses ab.

Die Haushaltsverrechnung-NEU wurde auch für die Eingabe der Daten des Jahresvoranschlags verwendet; sie war jedoch nicht für die Budgetierung im Sinne der Planung und Kalkulation budgetärer Maßnahmen geeignet. Ein Konzept, welche weiteren IT-Anwendungen künftig durch die Haushaltsverrechnung-NEU abgedeckt werden sollen, fehlte ebenso wie eine Strategie für einen erweiterten Einsatz der Standardsoftware in der Bundesverwaltung.

- 32.2** Der RH empfahl, die Großrechneranwendung Bundesvoranschlag beizubehalten. Hinsichtlich der in der Haushaltsverrechnung-NEU eingesetzten Standardsoftware wäre eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die eine Strategie hinsichtlich künftiger Einsatzzwecke entwickelt. Um Synergieeffekte zwischen den IT-Projekten des Bundes zu nutzen und Doppelentwicklungen zu vermeiden, sollte eine mit dem IKT-Board des Bundes\* abgestimmte Vorgangsweise gewählt werden.

\* IKT-Stabsstelle des Bundes; Informations- und Kommunikationstechnik-Zentrum. Diese Stabsstelle, eingerichtet beim BKA, entwickelt, koordiniert und unterstützt die Umsetzung des E-Governments in Österreich.

- 32.3** *Laut Stellungnahme des BMF werde eine dauerhafte Aufrechterhaltung der genannten Großrechnerdatenbank und ihrer Anwendungen nicht angestrebt. Bezüglich einer IT-Unterstützung der Budgetplanung und des Budgetcontrollings würden im Rahmen eines Projekts dafür geeignete Softwarewerkzeuge evaluiert werden. Auch ziehe das BMF die Einrichtung einer institutionalisierten Kommunikation betreffend das Haushaltswesen des Bundes in Erwägung.*

- 32.4** Der RH erwiderte, dass die Haushaltsverrechnung-NEU die Anwendungen „Budgetierung, Schuldengedarung und Bundesrechnungsabschluss“ nicht abdeckt. Solange keine Alternativen vorliegen, ist die Aufrechterhaltung der Großrechnerdatenbank erforderlich.

**Schluss-  
bemerkungen****33** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) IT-Projekte sollten künftig nicht auf Grundlage von Stundensätzen, sondern im Hinblick auf die Gesamtprojektkosten vergeben werden.

(2) Leistungen externer Dienstleister und deren Kosten wären künftig vor der Beauftragung auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Dies hätte grundsätzlich im Wege eines öffentlichen Wettbewerbs zu erfolgen; in jenen Fällen, in denen die angebotenen Preise nicht einem Wettbewerb unterzogen wurden, wären sie durch eine fachkundige Expertise zu untermauern.

(3) Um über geeignete Entscheidungsgrundlagen zu verfügen, wären künftig nicht nur die externen Entwicklungsausgaben eines IT-Vorhabens darzustellen, sondern alle für das Gelingen eines Vorhabens erforderlichen Leistungen und Personalkosten offen zu legen.

(4) Das Einsparungspotenzial der vom BMF gemeinsam mit dem BKA zum Abbau vorgemerkten 116 Planstellen ehemaliger Bediensteter der Ressortbuchhaltungen wäre durch gleichwertigen Abbau von 116 Vollbeschäftigungsäquivalenten in den Ressorts zu realisieren (Einsparung rd. 4,42 Mill. EUR jährlich).

(5) Aufgrund des wesentlich erhöhten Beschaffungsvolumens wäre eine Reduktion der im Rahmenvertrag vereinbarten Preise der Lizenz- bzw. Wartungskosten anzustreben.

(6) Die IT-Anwendungen elektronischer Akt und Haushaltsverrechnung-NEU wären zu koppeln, um doppelte Dateneingaben und Genehmigungsstrukturen zu vermeiden.

(7) Für die Buchhaltungsagentur wäre ein elektronisches Archiv einzurichten. Damit könnten das Einscannen der Rechnungen in den Ressorts und das derzeit haushaltsrechtlich bedingte Wiederausdrucken in der Buchhaltungsagentur vermieden werden.

(8) Die ressortspezifischen Prozesslösungen, Schnittstellen und Customizing-Einstellungen in der Haushaltsverrechnung-NEU sollten harmonisiert werden; dies würde auch die Kosten des Applikations-supports reduzieren.



(9) Eine Konsolidierung der zentralen IT-Infrastruktur der Haushaltsverrechnung-NEU wäre vorzunehmen, um über eine geringere Anzahl leistungsfähigerer Server eine Reduktion der Betriebskosten zu erzielen.

(10) Aus Sicherheitsgründen sollte die Verschlüsselung der Datenübertragung, die Bestandteil der Standardsoftware ist, eingesetzt werden.

(11) Die Rückerstattung der Mehrkosten von 270.000 EUR, die durch die Heranziehung des Wertes der kollektivvertraglichen Mindest erhöhungen anstelle jenes der Ist-Erhöhungen bei der Anhebung der Stundensätze durch den Generalunternehmer entstanden waren, wäre zu fordern.





## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz

### Justizanstalt St. Pölten

Die Justizanstalt St. Pölten konnte im Rahmen der Flexibilisierungsklausel bei stark gestiegenem Insassenstand – insbesondere bei den Untersuchungshäftlingen – und sinkender Anzahl der Justizwachebediensteten sowie vermehrten „Ausführungen“ für medizinische Behandlungen die Ziele gemäß dem Projektprogramm weitgehend erfüllen.

#### Kurzfassung

Bei der Justizanstalt St. Pölten gelangte seit dem 1. Jänner 2000 die so genannte Flexibilisierungsklausel, derzufolge ausgewählten Organisationseinheiten kraft Bundeshaushaltsgesetzes die Möglichkeit eingeräumt wurde, ihre Einnahmen und Ausgaben über einen bestimmten Projektzeitraum selbstverantwortlich zu steuern, zur Anwendung.

Die in den Projektprogrammen der Flexibilisierungsverordnungen angeführten strategischen und fachbezogenen Ziele sowie Managementziele waren sehr allgemein formuliert und enthielten keine Kriterien zur Feststellung der Zielerreichung. Den Protokollen der Controlling-Beiratssitzungen konnten weder ein Befassen mit den Leistungskennzahlen noch Empfehlungen zur Umsetzung des Projektprogramms entnommen werden.

Die in den Stellenplänen bzw. in den Projektprogrammen ausgewiesenen Planstellenverringerungen und auch die tatsächlich erfolgten Planstellenreduktionen führten unter anderem zum Ausgleich des Personalmanagements der Justizanstalt durch Zuteilung von Bediensteten des österreichischen Bundesheeres.

Die Zweckmäßigkeit des Einsatzes der vier zugeteilten Bundesheerbediensteten in der Justizanstalt St. Pölten konnte mangels vorhandener Arbeitsaufzeichnungen nicht festgestellt werden.

Die vom Regionalverbund Nord – dieser sollte im Bereich des Beschaffungswesens Synergieeffekte für mehrere Justizanstalten erbringen – ermittelten Einsparungspotenziale von rd. 35.000 EUR wurden hinsichtlich ihrer tatsächlichen Erreichung nicht evaluiert.

## Kurzfassung

Eine im Bereich der Abfallwirtschaft erfolgte Ausschreibung war nur für ein Jahr gültig; weitere Ausschreibungen zwecks anzustrebender Verbesserung der Kostensituation führte die Justizanstalt St. Pölten nicht durch. Dies verursachte – bei gleichzeitigem Anstieg des Insassenstands und Tariferhöhungen aufgrund der Deponieverordnung – vermeidbare Mehrausgaben.

Die Zahl der Haftplätze der Justizanstalt St. Pölten wurde seit dem Jahr 2004 in Etappen zu Lasten der den Insassen zur Verfügung stehenden Fitness- und Freizeiträume erhöht.

Die medizinische Versorgung der Insassen durch eine Anstaltsärztin erfolgte einerseits – aufgrund eines Dienstvertrages – in der Justizanstalt, andererseits aber auch in der Privatordination der Ärztin. Diese legte in den Jahren 2003 bis 2005 gesondert Honorarnoten in Höhe von rd. 15.000 EUR vor. Ein Großteil der in der Privatordination erbrachten Leistungen hätte auch in der Justizanstalt erfolgen können.

### Kenndaten der Justizanstalt St. Pölten

Rechtsgrundlagen	§ 17a Bundeshaushaltsgesetz, BGBl. Nr. 213/1986 i.d.g.F. Verordnungen, mit der die Justizanstalt St. Pölten als Organisationseinheit bestimmt wurde, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt, BGBl. II Nr. 457/1999, BGBl. II Nr. 264/2001, BGBl. II Nr. 623/2003 und BGBl. II Nr. 429/2005					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mill. EUR					
Personalaufwand	2,82	2,92	2,93	3,03	2,99	3,14
Sachaufwand	1,58	1,50	1,76	1,77	1,88	1,90
Personal <sup>1)</sup>	Anzahl					
Verwaltungsdienst	10,50	8,74	7,74	14,14	8,14	10,36
Justizwachedienst	71	72	70	68	66	64,4
Hafttage in der Justizanstalt <sup>2)</sup>	65.517 <sup>3)</sup>	61.584 <sup>3)</sup>	73.402	79.592	89.455	91.459
Hafttage in öffentlichen Krankenhäusern <sup>4)</sup>	5.541	5.639	6.541	7.570	9.241	11.098

<sup>1)</sup> in Vollbeschäftigungsäquivalenten zum 1. Jänner

<sup>2)</sup> Hafttage der in der Justizanstalt St. Pölten inhaftierten Untersuchungshäftlinge und Strafgefangenen

<sup>3)</sup> Nicht darin enthalten sind 49 Hafttage (2000) bzw. 112 Hafttage (2001) der Insassen gemäß § 21 Abs. 2 Strafgesetzbuch (Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher).

<sup>4)</sup> Hafttage der in öffentlichen Krankenanstalten gemäß § 21 Abs. 1 Strafgesetzbuch Untergebrachten und § 429 Abs. 4 Strafprozessordnung 1975 Angehaltenen, die zum Insassenstand der Justizanstalt St. Pölten zählen

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

**1** Der RH überprüfte von Oktober bis November 2005 die Gebarung des Bundesministeriums für Justiz im Bereich der Justizanstalt St. Pölten. Zu dem im März 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Justizanstalt St. Pölten im Mai 2006 und das BMJ im Juni 2006 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2006. Im August 2006 gab das BMJ eine weitere Stellungnahme ab.

**Allgemeine Ziele**

**2.1** Das Bundeshaushaltsgesetz sieht die Möglichkeit vor, durch Verordnung ausgewählten Organisationseinheiten mehr Spielraum und Verantwortung bei der Ressourcenverwaltung zu gewähren. Diesen Organisationseinheiten wird in Erfüllung ihrer vereinbarten Leistungsvorgaben über einen bestimmten Projektzeitraum die eigenverantwortliche Steuerung ihrer Einnahmen und Ausgaben eingeräumt (so genannte Flexibilisierungsklausel).

Die Justizanstalt St. Pölten wurde erstmals ab 1. Jänner 2000 durch Verordnung des BMF als Organisationseinheit bestimmt, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangte. Der nunmehr dritte Projektzeitraum wird am 31. Dezember 2006 enden.

Die Flexibilisierungsverordnungen\* enthielten unter anderem ein mehrjähriges Projektprogramm, das neben der strategischen Zielsetzung und den Schlüsselaufgaben auch die allgemeinen Ziele der Justizanstalt St. Pölten – bestehend aus fachbezogenen Zielen und Managementzielen – umfasste.

\* des BMF: BGBl. II Nr. 457/1999 und 264/2001; des BMJ: BGBl. II Nr. 623/2003 und 429/2005

Eines der fachbezogenen Ziele war die Sicherstellung des Vollzugs mit einer maximal festgelegten Anzahl von Hafttagen pro Jahr. Für das Jahr 2000 wurden die Hafttage mit 76.700, für 2005 mit 80.000 festgelegt. Die in der Justizanstalt St. Pölten angefallenen Hafttage (der Untersuchungshäftlinge und Strafgefangenen) lagen im Jahr 2003 um rd. 4 % über den festgelegten 76.700 Hafttagen; im Jahr 2005 lagen sie um rd. 14 % über dem Wert von 80.000 Hafttagen.

**2.2** Der RH beanstandete die Festlegung der Sicherstellung des Vollzugs mit einer maximalen Anzahl von Hafttagen, weil die Justizanstalt die Sicherstellung des Vollzugs auch bei Überschreiten der in der Verordnung festgelegten maximalen Hafttage gewährleisten muss. Die Leistungsbeurteilung anhand eines von der Justizanstalt nicht beeinflussbaren Kriteriums erachtete er daher für nicht zweckmäßig.

## Allgemeine Ziele

Weiters bemängelte der RH die Festlegung der Sicherstellung der maximal zu erbringenden Hafttage als fixe Kenngröße, ohne bei Verordnungsänderungen oder –verlängerungen die Entwicklung des Insassenstands sowie der Belagsfähigkeit ausreichend zu berücksichtigen.

Der RH regte an, nur von der Justizanstalt beeinflussbare Größen als Ziele in künftige Verordnungen aufzunehmen. Da die Sicherstellung des Vollzugs jedoch zu den wesentlichen Aufgaben einer Justizanstalt gehört, sollten die zu erbringenden Hafttage weiterhin als Orientierungsgröße angeführt werden.

Weiters empfahl er dem BMJ, die Anwendung einer prozentuellen Schwankungsbreite für die zu erbringenden Hafttage zu erwägen. Damit wäre bei einer Änderung der Hafttage auch eine automatische Anpassung der Leistungskennzahlen ohne Änderung der Flexibilisierungsverordnung möglich.

- 2.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die zeitliche Beschränkung (31. Dezember 2006) mit BGBl. I Nr. 49/2006 aufgehoben worden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sei zu prüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang im Justizressort weiterhin Flexibilisierungseinheiten bestehen sollen. Für die jeweils neuen Verordnungen würden die im Zusammenhang mit der Gestaltung der Flexibilisierungsverordnungen abgegebenen Empfehlungen des RH nach Möglichkeit berücksichtigt werden.*

*Auf den gestiegenen Insassenstand sei durch eine Änderung der Flexibilisierungsverordnung (BGBl. II Nr. 429/2005) reagiert worden.*

*Laut einer weiteren Stellungnahme des BMJ werde es die im Zusammenhang mit der Gestaltung der Flexibilisierungs–Verordnungen abgegebenen Empfehlungen – wie etwa die Einführung von Schwankungsbreiten zum Zwecke der automatischen Anpassung der Leistungskennzahlen an geänderte Rahmenbedingungen – bei der anstehenden Neuerlassung der Flexibilisierungs–Verordnungen nach Möglichkeit berücksichtigen.*

*Die Justizanstalt St. Pölten teilte mit, dass die Festlegung der zu leistenden Hafttage als Maximalwert als Argumentationshilfe bei Überschreiten hilfreich sei. Die allgemeinen Formulierungen der fachbezogenen Ziele würden in den neuen Verordnungen ab 2007 konkretisiert werden.*

- 3.1** Die fachbezogenen Ziele sowie die Managementziele waren sehr allgemein formuliert und enthielten keine Kriterien zur Feststellung der Zielerreichung. Weiters fehlten Richtwerte zur Messung der Zielerreichung. Folglich konnte der Zielerreichungsgrad nicht festgestellt werden.

Eine Ausnahme bildete hier – neben den zu leistenden Hafttagen und der so genannten Beschäftigungsquote\* – die Sicherstellung der Insassenbetreuung durch Psychologen, diplomierte Sozialarbeiter und diplomierte Krankenpfleger in einem festgelegten jährlichen Stundenausmaß. Die Controllingberichte enthielten jedoch keinen Vergleich der tatsächlich erbrachten Betreuungsstunden mit den Vorgaben des Projektprogramms.

\* Diese stellt das Verhältnis der arbeitenden Insassen zum Gesamtinsassenstand dar.

- 3.2** (1) Der RH bemängelte den weitgehend unverbindlichen Charakter der fachbezogenen Ziele und Managementziele in den Flexibilisierungsverordnungen für die bisherigen Projektzeiträume. Er empfahl, alle Vorgaben so weit wie möglich zu konkretisieren, um die Überwachung der Zielerreichung zu ermöglichen.

(2) Weiters wurde die Sicherstellung der Insassenbetreuung zwar als Sollwert definiert, eine Prüfung des Ist-Standes fehlte aber. Der RH empfahl daher, dieses Ziel in die Controllingberichte aufzunehmen und periodische Soll-Ist-Vergleiche vorzunehmen.

- 3.3** *Das BMJ teilte mit, dass Betreuungsleistungen, sofern unbedingt erforderlich und mit den finanziellen Ressourcen leistbar, gezielt zugekauft würden. Im Einzelnen obliege die Vorsorge dem Gesamtpaket der Flexibilisierungsklausel.*

## Leistungskennzahlen

### Kosten pro Hafttag

**4.1** Die Leistungskennzahl Kosten pro Hafttag errechnete sich aus dem Saldo aus Einnahmen und Ausgaben im Verhältnis zur Anzahl der Hafttage und wurde für jedes Quartal ermittelt.

Die Kosten pro Hafttag sanken im Jahresverlauf. Der Saldo war im ersten Quartal am höchsten, weil im Jänner auch die bereits im Dezember ausbezahlten Jännerbezüge als Ausgaben zum Tragen kamen. Die Einnahmen hingegen stiegen im Jahresverlauf stetig an.

**4.2** Aufgrund der eingeschränkten Aussagekraft dieser Leistungskennzahl in den einzelnen Quartalen empfahl der RH, von einer unterjährigen Darstellung Abstand zu nehmen und nur die Jahreskennzahl zur Messung der Zielerreichung gemäß dem Projektprogramm heranzuziehen. Als Alternative wäre die monats- oder quartalsweise Darstellung der Kosten je Hafttag dann möglich, wenn eine Zuordnung der Personalausgaben auf die einzelnen Perioden erfolgt.

**4.3** *Die Justizanstalt St. Pölten teilte die Auffassung des RH.*

### Vollzugsnutzungsquotient

**5.1** Der Vollzugsnutzungsquotient stellte eine Messgröße für das eingesetzte Personal im Verhältnis zu den Einschlusszeiten dar. Die Formel zur Berechnung der Leistungskennzahl war relativ kompliziert und nicht sofort nachvollziehbar.

Der Vollzugsnutzungsquotient der Justizanstalt St. Pölten lag im Jahr 2005 mit 0,80 etwas über dem angestrebten Wert von 0,78. In den Controllingberichten der Justizanstalt St. Pölten wurde die Kennzahl für jeden Monat dargestellt, mögliche Steuerungsmaßnahmen aufgrund der ermittelten Daten fehlten jedoch.

**5.2** (1) Der RH beanstandete die mangelnde Aussagekraft des Vollzugsnutzungsquotienten, der nur bedingt Rückschlüsse auf die Qualität des Strafvollzuges ermöglichte. Diese Kennzahl erforderte komplexe Berechnungen und Interpretationen, um verständlich zu sein. Nach Ansicht des RH sollten Leistungskennzahlen weitgehend selbsterklärend sein und keiner zusätzlichen Analysen zur Feststellung der Aussage bedürfen.



Leistungskennzahlen

BMJ

Justizanstalt St. Pölten

(2) Weiters bemängelte der RH, dass weder den Controllingberichten noch den Protokollen des Controlling-Beirates ein Befassen mit dieser Kennzahl zu entnehmen war. Er empfahl, vom Vollzugsnutzungsquotienten als Leistungskennzahl abzusehen und weitere Kennzahlen, die im Rahmen eines Benchmarking-Projekts bereits erarbeitet wurden, in die nächste Flexibilisierungsverordnung aufzunehmen. Dadurch würden ein Controllinginstrumentarium zur Steuerung der Justizanstalt aufgebaut und die Aussagekraft der übrigen Leistungskennzahlen verbessert werden.

**5.3** *Das BMJ teilte mit, dass über Initiative des Controlling-Beirates die diesbezügliche Empfehlung des RH seit Beginn des Jahres 2006 angewendet werde.*

*Die Justizanstalt St. Pölten teilte die Auffassung des RH.*

Beschäftigungsquote

**6.1** In allen Projektzeiträumen war eine Beschäftigungsquote von 80 % bei den Strafgefangenen und 20 % bei den Untersuchungshäftlingen als Ziel definiert. Die dem Controlling-Beirat vorgelegten Jahresberichte enthielten die Beschäftigungsquote jeweils für das vierte Quartal jeden Jahres stichtagsbezogen auf den Monatsletzten. Die Beschäftigungsquote wurde aufgrund der Anzahl der arbeitenden Insassen gegenüber der Gesamtzahl der Strafgefangenen bzw. der Untersuchungshäftlinge ermittelt.

Die Beschäftigungsquote als Durchschnitt des letzten Quartals sank von rd. 89,2 % bei den Strafgefangenen bzw. rd. 39,7 % bei den Untersuchungshäftlingen (2000) auf rd. 64,4 % bzw. rd. 15,4 % (2005). In den Jahresberichten war bei der Unterschreitung der Zielerreichung nur der Hinweis auf die im Herbst traditionell schlechte Wirtschaftslage bzw. auf den hohen Belag angeführt.

Die Protokolle der Controlling-Beiratssitzungen zeigten nicht, inwieweit der Controlling-Beirat die Hintergründe der Entwicklung dieser Kennzahl hinterfragt oder welche Empfehlungen er zur Verbesserung der Situation abgegeben hatte.

**6.2** Die stichtagsbezogene Berechnung der Beschäftigungsquote berücksichtigte die tatsächlich erbrachte Monatsarbeitsleistung nicht. In die Berechnung wurden weder Überstunden noch die Verminderung der Arbeitsstunden aufgrund von Betriebsschließungen bzw. Aus- und Vorführungen (z.B. zu Gerichtsterminen) miteinbezogen.

## Leistungskennzahlen

Die quartalsweise Darstellung der Beschäftigungsquote in den Controllingberichten – im Gegensatz zur monatlichen Darstellung der Hafttage oder des Vollzugsnutzungsquotienten – war insofern nicht zweckmäßig, als ein Jahresüberblick über die Entwicklung der Kennzahl nicht möglich war.

Der RH empfahl, die bei den IT-unterstützten Arbeitsaufzeichnungen in den Betrieben anfallenden Daten (Stundenausmaß und Anzahl der Insassen) als Grundlage für die Berechnung der Beschäftigungsquote heranzuziehen. Damit stünde der Anstaltsleitung ein IT-unterstütztes Controllinginstrument zur Verfügung, um auf Änderungen in der Beschäftigungsquote zeitnah reagieren zu können. Diese Daten wären auch monats- oder quartalsweise in die Controllingberichte aufzunehmen, um die Entwicklung im Laufe eines Jahres sofort erkennen zu können.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei die prozentuelle Beschäftigungsquote aus dem Modul Gefangenengeldverrechnung der Integrierten Vollzugsverwaltung abrufbar.*

*Generell führte das BMJ aus, dass ein umfassendes Controlling-System für sämtliche Justizanstalten ausgearbeitet werde, das sich derzeit in drei Justizanstalten im Probebetrieb befinde. Der Echtbetrieb des neuen Controlling-Systems sei für Beginn des Jahres 2007 geplant.*

*Die vom RH in seiner Empfehlung angesprochenen Mängel der derzeitigen Controlling-Maßnahmen würden im neuen Controlling-System nicht mehr bestehen; die rein budgetär orientierten Kennzahlen würden durch Kennzahlen über die Vollzugsqualität ergänzt werden.*

*Die Justizanstalt St. Pölten teilte die Auffassung des RH.*

## Controllingberichte

- 7.1** Die Justizanstalt St. Pölten erstellte vierteljährlich Berichte an den Controlling-Beirat. Diese enthielten neben den Daten zum Budget- und Personalcontrolling auch die Leistungskennzahlen. Die Quartalsberichte wurden im Rahmen der Sitzungen des Controlling-Beirates erörtert, an denen unter anderem Vertreter des BMF, des BMJ und der Justizanstalt St. Pölten sowie ein externer Experte aus dem Bereich Betriebswirtschaft teilnahmen.

Die Protokolle der Beiratssitzungen gaben im Wesentlichen die Ist-Situation wieder, nicht jedoch, ob Steuerungsmaßnahmen diskutiert oder Empfehlungen ausgesprochen wurden.



**7.2** Der RH bemängelte die nicht dokumentierte Beratungstätigkeit des Controlling-Beirates, so dass eine Nachvollziehbarkeit der wirtschaftlichen und sonstigen Entwicklung bzw. deren Hintergründe nicht möglich war. Er empfahl, in den Sitzungen des Controlling-Beirates vermehrt Empfehlungen zur Erreichung der Vorgaben des Projektprogramms auszuarbeiten und zu dokumentieren, um eine Evaluierung der Aufgabenwahrnehmung über einen Projektzeitraum zu ermöglichen.

**7.3** *Das BMJ sagte die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu.*

*Laut Stellungnahme der Justizanstalt St. Pölten seien die Beratungen durch den betriebswirtschaftlichen Experten in den Sitzungen des Controllingbeirates als unterstützend empfunden worden; Verbesserungen seien möglich.*

## Personal

**8.1** Die Anzahl der der Justizanstalt St. Pölten zugewiesenen Planstellen im Verwaltungsdienst war relativ konstant und sank von 10,25 Vollbeschäftigungsäquivalenten im Jahr 2001 auf 9,25 im Jahr 2005. Die Anzahl der besetzten Planstellen stieg von 8,74 Vollbeschäftigungsäquivalenten (2001) auf 10,36 (2005).

Im Bereich des Justizwachdienstes sank von 2001 bis 2005 sowohl die Anzahl der zugewiesenen Planstellen (von 78 auf 70) als auch die der besetzten Planstellen (von 72 auf 64,4) um rd. 10 %. Auch die in der Flexibilisierungsverordnung ausgewiesene Anzahl der Planstellen sank in den Projektzeiträumen.

**8.2** Der RH befürwortete den stattgefundenen vermehrten Einsatz von Verwaltungsbediensteten anstelle von Justizwachebediensteten im Verwaltungsbereich. Er bemängelte jedoch, dass im Bereich des Justizwachdienstes trotz steigenden Insassenstands eine Reduktion sowohl bei den zugewiesenen als auch den tatsächlich besetzten Planstellen erfolgte. Dies führte unter anderem zum Ausgleich des Personalmangels durch Zuteilung von Bediensteten des österreichischen Bundesheeres.

Der RH empfahl, die Personalbedarfsplanung bedarfsgerecht vorzunehmen. Die vom BMJ bzw. vom OLG Wien zugewiesenen und die im Projektprogramm dargestellten Planstellen sollten für die Dauer eines Projektzeitraums konstant bleiben. Dies würde es dem Leiter der Justizanstalt St. Pölten ermöglichen, mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln im Rahmen der Flexibilisierungsklausel bestmöglich zu wirtschaften und die im Projektprogramm dargestellten Ziele einzuhalten.

**Personal**

**8.3** *Das BMJ teilte mit, dass eine gänzliche Herausnahme der Justizanstalt St. Pölten von den Planstellenkürzungen eine überproportionale und sachlich nicht zu rechtfertigende Reduktion bei den anderen Organisationseinheiten erfordert hätte. Unabhängig davon werde das BMJ weiterhin alles daran setzen, um auch dem sensiblen Bereich des Strafvollzugs die benötigten personellen und planstellenmäßigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.*

**9.1** Der Justizanstalt St. Pölten waren mit Ende des Jahres 2005 vier Bedienstete des österreichischen Bundesheeres dienstzugeteilt. Gemäß einem Erlass des BMJ konnten sie für die Außensicherung, für Postendienste, Identitätskontrollen, den Kraftfahrdienst und die Monitorüberwachung eingesetzt werden. Ein direkter Kontakt mit den Insassen war nicht vorgesehen. Ein weiterer Erlass des BMJ sah auch eine Verwendung im Werkstätten- und Abteilungsdienst, jedoch nur unter Aufsicht eines Justizwachebeamten, vor.

Die der Justizanstalt St. Pölten zugeteilten Bundesheerbediensteten waren für die Außensicherung der Justizanstalt (während der Bewegung der Insassen im Freien), als Kraftfahrer und in der Besucherzone eingesetzt. Der Aufgabenbereich der Außensicherung entfiel aufgrund der im Oktober 2005 fertig installierten elektronischen Außensicherung.

Aufzeichnungen über die Tätigkeiten dieser Bundesheerbediensteten bzw. deren Auslastung fehlten.

**9.2** Der RH anerkannte die Bemühungen des BMJ, die Personalengpässe in den Justizanstalten auch durch unkonventionelle Maßnahmen zu verringern, indem Bedienstete des österreichischen Bundesheeres zur Dienstleistung zugeteilt wurden. Er bemängelte jedoch die fehlenden Aufzeichnungen über ihre Auslastung; die Zweckmäßigkeit des Einsatzes von vier Bediensteten des Bundesheeres in der Justizanstalt St. Pölten konnte daher nicht festgestellt werden.

Der RH wies darauf hin, dass ein ausgebildeter Justizwachebeamter – ebenso wie ein für den Justizwachdienst Auszubildender – im Gegensatz zu einem Bundesheerbediensteten in allen Bereichen der Justizanstalt eingesetzt werden könne.

Er empfahl daher, die Zuteilung von Bediensteten des österreichischen Bundesheeres – nach Vorliegen einer Bedarfserhebung – nur in unbedingt notwendigem Ausmaß als vorübergehende Maßnahme zur Linderung der Personalengpässe in den Justizanstalten vorzunehmen. Die Planstellen sollten – sofern verfügbar – vorrangig mit Justizwachebediensteten bzw. mit für den Justizwachdienst Auszubildenden besetzt werden.

- 9.3** *Auch nach Ansicht des BMJ könne die Zuteilung von Bundesheerbediensteten, die auf der Grundlage einer vom BMJ durchgeführten Bedarfserhebung erfolgte, nur eine vorübergehende Lösung darstellen.*

## Wirtschaftsstelle

- 10.1** Eine Straffung der anstaltsinternen Verwaltungsabläufe erfolgte durch die Auflösung der Organisationseinheiten Amtswirtschaft, Arbeitswesen, Gefangenengelderverrechnung, Kassen- und Küchenwesen sowie die Zusammenfassung dieser Aufgaben in der neu geschaffenen Organisationseinheit Wirtschaftsstelle. Für diese Organisationseinheit war eine gegenseitige Vertretungsregelung der dort beschäftigten Mitarbeiter vorgesehen.

Die Organisationsänderung hatte zwar die räumliche Zusammenführung der früheren Bereiche zur Folge, wirkte sich jedoch nicht auf die personellen Ressourcen aus. Neben dem Leiter standen weiterhin 4,5 Vollbeschäftigungsäquivalente in der neuen Wirtschaftsstelle zur Verfügung.

Die in der Wirtschaftsstelle tätigen Justizwachebeamten wurden lediglich im Rahmen des Nachtdienstes für Exekutivaufgaben herangezogen. Wie eine stichprobenweise Überprüfung für den Monat September 2005 zeigte, wurden die in der Wirtschaftsstelle tätigen Justizwachebeamten ersatzweise für sonstige exekutive Aufgaben nicht herangezogen.

- 10.2** Der RH hielt die Zusammenlegung der verschiedenen anstaltsinternen Organisationseinheiten zu einer Wirtschaftsstelle für eine geeignete Lösung, um einen reibungslosen Ablauf der Verwaltungstätigkeiten durch eine gegenseitige Vertretungsregelung zu gewährleisten.

Er bemängelte jedoch, dass die Organisationsänderung nicht zum Anlass genommen wurde, Justizwachebeamte wieder in eine ihrer beruflichen Ausbildung entsprechende Exekutivtätigkeit zurückzuführen und empfahl, Verwaltungstätigkeiten ausschließlich von geschulten Verwaltungsbediensteten wahrnehmen zu lassen.

**10.3** *Das BMJ und die Justizanstalt St. Pölten teilten mit, dass künftige Nachbesetzungen im Bereich der Wirtschaftsstellen primär mit Verwaltungsbediensteten erfolgen würden.*

*Das BMJ beabsichtige, in gerichtlichen Gefangenenhäusern einen adäquaten Anteil an Exekutivbediensteten in den Wirtschaftsstellen beizubehalten, die im Falle eines erhöhten Sicherheitsbedarfes auch Bewachungsaufgaben übernehmen könnten.*

### **Regionalverbund Nord**

**11.1** Dem Auftrag des BMJ, österreichweit Regionalverbände im Bereich des Beschaffungswesens einzurichten, folgend, konstituierte sich der Regionalverbund Nord, der die Justizanstalten Stein, Krems, St. Pölten, Korneuburg, Göllersdorf und Sonnberg umfasste, im März 2002.

Die Zusammenarbeit im Rahmen des Regionalverbundes sollte zunächst die Bereiche

- der Lebensmittelbeschaffung,
- der Abfallentsorgung,
- der Beschaffung von Reinigungs- und Waschmitteln sowie
- der bedarfsabhängigen Beschaffung von Betriebsmitteln für die Anstaltsbetriebe

umfassen.

Die erwarteten Einsparungspotenziale aufgrund der gemeinsamen Ausschreibungen wurden mit rd. 35.000 EUR beziffert.

Die Justizanstalt St. Pölten schrieb die Abfallentsorgung für das Jahr 2003 aus. Ein sich daraus ergebendes Einsparungspotenzial für die einzelnen Justizanstalten des Regionalverbundes Nord wurde nicht ermittelt. Die Ausschreibung war für ein Jahr gültig; eine weitere Ausschreibung erfolgte nicht. Der weiterhin steigende Insassenstand sowie die aufgrund der Deponieverordnung erfolgte Tarifierhöhung verursachten im Jahr 2004 Mehrkosten von rd. 5.800 EUR gegenüber dem Vorjahr.



Regionalverbund Nord



Justizanstalt St. Pölten

**11.2** (1) Der RH bemängelte, dass die ermittelten Einsparungspotenziale weder hinsichtlich der tatsächlich erzielten Einsparungen im Regionalverbund noch für die beteiligten Justizanstalten evaluiert wurden und empfahl, künftig die Erreichung errechneter Einsparungspotenziale zu prüfen.

(2) Weiters beanstandete der RH, dass im Bereich der Abfallwirtschaft keine weiteren Ausschreibungen erfolgten, so dass – unter Berücksichtigung des gestiegenen Insassenstands und damit des größeren Müllvolumens sowie der Tariferhöhungen – beträchtliche Mehrkosten anfielen. Er empfahl daher, im Bereich der Abfallwirtschaft neuerlich Ausschreibungen durchzuführen, um eine allenfalls günstigere Kostensituation nutzen zu können.

**11.3** Die Justizanstalt St. Pölten teilte mit, dass sie derzeit keine neuerliche Ausschreibung im Bereich der Abfallwirtschaft durchführen werde, weil die Bundesbeschaffung GmbH beabsichtige, die Leistungen im Bereich der Abfallwirtschaft auszuschreiben.

**11.4** Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, um bereits jetzt mögliche günstige Kostensituationen nutzen zu können.

## Haftraumsituation

**12.1** Das BMJ setzte im Jahr 1998 die Belagsfähigkeit\* der Justizanstalt St. Pölten mit 229 Plätzen fest; davon waren 30 Plätze für Freigänger bestimmt. Nicht zur Belagsfähigkeit zählten vier Aussonderungszellen und ein Krankenhaftraum mit fünf Betten.

\* Unter Belagsfähigkeit ist die vom BMJ festgesetzte maximale Anzahl an Haftplätzen einer Justizanstalt zu verstehen.

Im Oktober 2002 mietete die Justizanstalt St. Pölten ein in der Nähe der Justizanstalt gelegenes Wohnhaus mit 21 Plätzen für die Freigänger und beantragte die Neufestsetzung der Belagsfähigkeit der Justizanstalt mit 250 Haftplätzen.

In den Jahren 2004 und 2005 erhöhte die Justizanstalt St. Pölten die Anzahl der Haftplätze in Etappen auf 297, indem ein Großteil der Einmannzellen für zwei Insassen eingerichtet, zwei Freizeiträume und ein Sozialraum der Wohngruppe (offener Vollzug) in je einen Haftraum mit jeweils acht Betten umfunktioniert sowie der Krankenhaftraum als „Normalhaftraum“ mit sechs Betten definiert wurden\*.

\* Den Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) wurde dabei noch entsprochen.

## Haftraumsituation

Aufgrund einer Anfrage des BMJ im Jänner 2005 um Bekanntgabe der Anzahl der Haftplätze bei maximaler Auslastung der Hafträume und unter Einbeziehung von Turnsälen, Sozialräumen oder Fitnessräumen meldete die Justizanstalt St. Pölten 297 Haftplätze ohne die 21 Betten des Freigängerhauses.

Durch die Erhöhung der Anzahl der Haftplätze standen jedoch den Insassen der Justizanstalt St. Pölten keine Fitness- und Freizeiträumlichkeiten – mit Ausnahme jener im Freigängerhaus – zur Verfügung.

- 12.2** (1) Bei steigender Insassenzahl müssen zwar auch die entsprechenden räumlichen Kapazitäten bzw. Reservebetten vorhanden sein oder geschaffen werden; die Umwandlung von Freizeiträumen stellt dabei die günstigste und schnellste Variante der Erweiterung dar. Der RH gab jedoch zu bedenken, dass dies nur eine kurzfristige Lösung des Überbelages sein kann, um das Ziel eines humanen und dem rechtlichen Standard angepassten Strafvollzugs nicht zu gefährden.

Der RH empfahl daher dem BMJ, zu prüfen, ob z.B. das Aufstellen von Containern im Areal der Justizanstalt St. Pölten eine mittelfristige Lösung für eine Haftraumreserve darstellt, um den Insassen Freizeit- und Fitnessräume zu erhalten.

(2) Darüber hinaus bemängelte der RH die zwischen dem BMJ und der Justizanstalt St. Pölten nicht abgestimmte Darstellung bzw. Festsetzung der Belagsfähigkeit. Dies führte dazu, dass die Justizanstalt die Betten des Freigängerhauses bei der im Jänner 2005 erstatteten Meldung nicht berücksichtigte.

Er hielt grundsätzlich die Nichteinbeziehung des Freigängerhauses in die gemeldeten Daten für zweckmäßig, weil eine räumliche Dislozierung des Freigängerhauses von der Hauptanstalt die Trennung der Freigänger von den übrigen Strafgefangenen und Untersuchungshäftlingen erleichtert.

Der RH empfahl sowohl dem BMJ als auch der Justizanstalt St. Pölten, hinsichtlich der Einbeziehung des Freigängerhauses in die Darstellung der Belagsfähigkeit eine einheitliche Vorgangsweise zu wählen, um in Zukunft voneinander abweichende Daten zu vermeiden.



Hafttraumsituation



Justizanstalt St. Pölten

**12.3** Laut Stellungnahme des BMJ werde die österreichweite Belagsfähigkeit nach Abschluss einiger Bauvorhaben bis Ende 2006 auf ca. 8.690 Belagsplätze ansteigen und sich nach Fertigstellung des zweiten Straflandesgerichtes in Wien um weitere 535 Belagsplätze erhöhen. Somit sei eine Erhöhung der Belagsfähigkeit in der Justizanstalt St. Pölten, die derzeit 250 Plätze umfasse, nicht erforderlich.

Laut einer weiteren Stellungnahme des BMJ werde eine allenfalls erforderliche Ausweitung der Belagskapazität der Justizanstalt St. Pölten nicht durch Aufstellen von Containern, sondern durch die Anwendung modularer Fertigteilbauweise erfolgen.

Die Justizanstalt St. Pölten teilte mit, dass aufgrund der Erweiterungen der Haftplätze eine praktische Belagsfähigkeit von 272 Plätzen plus 21 im Freigängerhaus bestehe, die offizielle Belagsfestsetzung betrage 250 Plätze.

#### Anstaltsarzt

**13.1** Bereits im Jahr 1995 schloss das BMJ mit einer praktischen Ärztin einen Dienstvertrag ab, der unter anderem folgende Verpflichtungen umfasste:

- die Untersuchung aller in die Justizanstalt eingelieferten Häftlinge auf ihre Haftfähigkeit,
- die Durchführung der erforderlichen Untersuchungen und Behandlungen aller Insassen,
- die Unterrichtserteilung an Justizwachebeamte über die Leistung von Erster Hilfe und
- die Untersuchung von Anstellungswerbern für den Justizdienst auf deren gesundheitliche Eignung.

Die Leistungen waren laut Dienstvertrag im Ausmaß von mindestens acht Stunden pro Woche zu erbringen und mussten – im Falle plötzlicher Erkrankungen oder Verletzungen von Insassen – zusätzlich auch außerhalb der festgesetzten Zeiten erbracht werden.

Aus den in der Justizanstalt St. Pölten geführten Aufzeichnungen ergab sich im Zeitraum von Juli bis Oktober 2005 eine tatsächliche Dienstzeit von zwei bis maximal dreieinhalb Stunden pro Woche.

**Anstaltsarzt**

Zusätzlich zu den in der Justizanstalt durchgeführten Behandlungen ließ sich die Ärztin Insassen in ihre Privatordination vorführen, wo sie auch die Freigänger behandelte. Diese Behandlungen in ihrer Privatordination stellte sie der Justizanstalt St. Pölten in Rechnung.

In den Jahren 2003 bis einschließlich Oktober 2005 erfolgten 162 Ausführungen in die Privatordination. Die Höhe der von der Anstaltsärztin für diesen Zeitraum gelegten Honorarnoten betrug rd. 15.000 EUR. Zusätzlich fielen Personalkosten für die begleitenden Justizwachebeamten in Höhe von rd. 2.200 EUR jährlich an.

Eine Durchsicht der Honorarnoten ab dem Jahr 2003 ergab unter anderem, dass Leistungen, die auch in der Justizanstalt St. Pölten durchführbar gewesen wären, teilweise in der Privatordination erbracht bzw. Leistungen erst Monate bis Jahre später abgerechnet wurden. Weiters traten Fälle von Doppelverrechnungen auf und vom Dienstvertrag erfasste Leistungen wurden gesondert in Rechnung gestellt.

In der Justizanstalt fehlten überdies Aufzeichnungen über die Behandlung von Freigängern in der Privatpraxis der Ärztin, so dass in diesen Fällen keine Möglichkeit bestand, die Honorarnoten auf Plausibilität zu prüfen.

- 13.2** (1) Der RH beanstandete sowohl die Nichteinhaltung der vereinbarten Arbeitszeit als auch die fehlenden Kontrollen durch die Justizanstalt St. Pölten. Dies führte nach Ansicht des RH dazu, dass Leistungen, die in der Anstaltsordination hätten erbracht werden können (z.B. Blutabnahmen, Injektionen und Infusionen), gesondert honoriert wurden; sie bedingten einen zusätzlichen Personalaufwand aufgrund der erforderlichen Ausführungen zur Privatpraxis.

Der RH empfahl daher, auf die Einhaltung der Dienstzeit durch die Ärztin zu achten sowie regelmäßige Anwesenheitskontrollen durchzuführen, um Ausführungen in die Privatordination der Anstaltsärztin auf das absolut erforderliche Minimum zu reduzieren und damit Mehrausgaben zu vermeiden.

(2) Ferner wies der RH auf die teilweise erheblichen Verzögerungen in der Leistungsabrechnung hin, die eine Kontrolle der sachlichen Richtigkeit erschwerten. Er empfahl der Justizanstalt, nur mehr quartalsweise Abrechnungen zu akzeptieren. Die in Rechnung gestellten Positionen könnten dadurch zeitnah geprüft und Doppelverrechnungen oder die zusätzliche Abgeltung ohnehin vertraglich vereinbarter Leistungen vermieden werden.



(3) Hinsichtlich der fehlenden Kontrollmöglichkeiten bei Ordinationsbesuchen von Freigängern empfahl der RH – analog zu den gebräuchlichen Arztbestätigungen für den Dienstgeber –, schriftliche Nachweise an die Anstaltsleitung einzufordern.

**13.3** Die Justizanstalt St. Pölten teilte mit, die Empfehlungen bereits umgesetzt zu haben.

## Betriebe

**14.1** In der Justizanstalt St. Pölten lagen keine einheitlichen Aufzeichnungen über Betriebsschließungen in den beiden Betriebsgruppen\* vor.

\* Eine Betriebsgruppe der Justizanstalt umfasste mehrere Betriebe, in denen die Insassen arbeiteten. So gehörten der Betriebsgruppe 1 die Wäscherei und Anstaltsküche, der Betriebsgruppe 2 die Tischlerei und die Hauswerkstätte an.

Die von der Justizanstalt St. Pölten während der Gebarungsüberprüfung ermittelte Anzahl der Betriebsschließungen beider Betriebsgruppen für die Monate August und September der Jahre 2004 im Vergleich zu 2005 zeigte einen rd. 80 %igen Anstieg der Anzahl an Schließtagen auf. Die Justizanstalt St. Pölten begründete diese Steigerung mit Personalmangel. Die für die Betriebsleitung zuständigen Justizwachbeamten wurden bei Bedarf für exekutive Aufgaben (z.B. Ausführungen) herangezogen. Folglich blieben die Betriebe an solchen Tagen geschlossen.

Im Vergleichszeitraum sank die Summe aus entlohnten Leistungen und bewerteten Eigenleistungen um rd. 22 % von rd. 31.300 EUR (2004) auf rd. 24.500 EUR (2005).

Die Justizanstalt St. Pölten führte über die Höhe der Einnahmen aus den Betrieben keine unterjährigen Statistiken.

**14.2** Der RH beanstandete die fehlenden systematischen Aufzeichnungen über die Häufigkeit der Betriebsschließungen bzw. die nicht regelmäßig erfolgte Auswertung der Leistungsdaten. Weiters wurden Personalengpässe vorwiegend durch Betriebsschließungen überbrückt, ohne dabei ihre finanziellen Auswirkungen und die Beschäftigungslage der Insassen entsprechend zu berücksichtigen.

Der RH empfahl, die Daten der beiden Betriebsgruppen (z.B. Beschäftigungsstunden, Schließtage, Umsatz, Eigenleistungen) IT-unterstützt aufzuzeichnen und regelmäßig auszuwerten. Ein solches Steuerungs- und Controllinginstrument würde eine wirtschaftliche Betriebsführung ermöglichen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde an der Optimierung und Weiterentwicklung des derzeitigen Systems zu einem wirksamen Steuerungs- und Controllinginstrument gearbeitet.*

*Die Justizanstalt St. Pölten teilte mit, dass es nunmehr selten zu Betriebs-schließungen komme, der Dienstbetrieb sei jedoch nur durch Einziehungen (Anmerkung: für andere exekutive Tätigkeiten) aufrecht zu halten.*

## Berichte

- 15.1** (1) Die Justizanstalt St. Pölten erstellte für das BMJ jährlich Berichte über die erzielten Gesamteinnahmen sowie über den Umfang und Wert der erbrachten Eigenleistungen. Einnahmerückgänge von mehr als 10 % und Rückgänge bei den erbrachten Eigenleistungen von mehr als 30 % – jeweils im Vergleich zum Vorjahr – hatte die Justizanstalt zu begründen.

(2) Das BMJ fasste die Meldungen aller Justizanstalten in Tabellen zusammen, wobei eine Reihung nach Einnahmen- bzw. Leistungshöhe vorgenommen und die Abweichungen zum Vorjahr ausgewiesen wurden. Die Tabellen erhielten die Justizanstalten zur Information; weitere Rückmeldungen aufgrund der Daten erfolgten nicht.

- 15.2** Die an das BMJ übermittelten Daten dienten lediglich dem internen Vergleich der Justizanstalten; detaillierte Analysen der Leistungskennzahlen und darauf aufbauende Steuerungsmaßnahmen erfolgten weder seitens des BMJ noch seitens der Justizanstalten.

Der RH empfahl dem BMJ den Aufbau eines aussagekräftigen, IT-unterstützten Berichtswesens als Steuerungs- und Controllinginstrument.

- 15.3** *Das BMJ teilte mit, dass an der Optimierung und Weiterentwicklung des derzeitigen Systems zu einem wirksamen Steuerungs- und Controllinginstrument gearbeitet werde.*



Justizanstalt St. Pölten

## Sonstige Feststellungen und Empfehlungen

### 16 Sonstige Feststellungen und Empfehlungen des RH betrafen

(1) die trotz der rückläufigen Auslastung des Freigängerhauses durch die Beschäftigung der Freigänger erzielten Einnahmen, welche die Kosten des Freigängerhauses überstiegen;

*Laut Mitteilung der Justizanstalt St. Pölten werde eine Wirtschaftlichkeitsberechnung des Freigängerhauses erfolgen, wenn der durchschnittliche Insassenstand auf unter sechs Insassen sinken werde.*

(2) die psychiatrische Betreuung der Insassen ohne vertragliche Vereinbarung; die Abrechnung der Leistungen erfolgte auf Basis des Tarifes der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter;

*Laut Stellungnahme des BMJ und der Justizanstalt St. Pölten habe das OLG Wien mit einem Facharzt für Psychiatrie und Neurologie einen freien Dienstvertrag abgeschlossen.*

(3) die zum Teil unzureichende Ausbildung der in der Krankenabteilung beschäftigten Justizwachebeamten;

*Das BMJ teilte mit, dass auf die Schulung und Fortbildung von im Gesundheitsbereich eingesetzten Justizwachebeamten besonders Bedacht genommen werde.*

*Laut Mitteilung der Justizanstalt St. Pölten würden die in der Krankenabteilung tätigen Justizwachebeamten beginnend mit August 2006 einen Ordinationsgehilfenkurs besuchen.*

(4) den in der Justizanstalt St. Pölten nicht bekannten rechtlichen Status der Anstaltsapotheke bzw. die nicht bekannte gesetzliche Grundlage für die regelmäßigen Kontrollen.

*Laut Stellungnahme des BMJ werde der Status der Anstaltsapotheke im Zusammenwirken mit der Justizanstalt St. Pölten geklärt werden.*

## Schluss bemerkungen

### 17 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es sollten nur von der Justizanstalt beeinflussbare Größen als Ziele in zukünftige Flexibilisierungsverordnungen aufgenommen werden.

(2) Die fachbezogenen Ziele und Managementziele wären so weit wie möglich zu konkretisieren, um eine Überwachung der Zielerreichung zu ermöglichen.

(3) In den Sitzungsprotokollen des Controlling-Beirates wären vermehrt auch Empfehlungen zur Erreichung der Vorgaben des Projektprogramms zu dokumentieren, um eine Evaluierung der Aufgabenwahrnehmung über einen Projektzeitraum zu ermöglichen.

(4) Die vom BMJ bzw. vom OLG Wien zugewiesenen sowie die im Projektprogramm ausgewiesenen Planstellen sollten für die Dauer eines Projektzeitraums konstant bleiben.

(5) Bedienstete des österreichischen Bundesheeres sollten nur im unbedingt notwendigen Ausmaß als vorübergehende Linderung der Personalengpässe in den Justizanstalten nach Vorliegen einer Bedarfserhebung zugeteilt werden.

(6) Justizwachebeamte im Innendienst wären in eine ihrer beruflichen Ausbildung entsprechende Exekutivtätigkeit zurückzuführen; Verwaltungstätigkeiten sollten ausschließlich von geschulten Verwaltungsbediensteten wahrgenommen werden.

(7) Im Bereich der Abfallwirtschaft wären neuerlich Ausschreibungen durchzuführen.

(8) Die Daten der beiden Betriebsgruppen wären IT-unterstützt aufzuzeichnen und regelmäßig auszuwerten.

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

### **Abfallwirtschaftskonzept im Land Niederösterreich**

Bereits im Jahr 1994 beauftragte der Niederösterreichische Landtag die Landesregierung, Maßnahmen für eine künftige Abfallvorbehandlung zu setzen. Die als ökologisch und ökonomisch beste Lösung ermittelte thermische Behandlung des gesamten Restmülls wurde mit der Aufnahme des Regelbetriebs der Müllverbrennungsanlage am Standort Zwentendorf im Jänner 2004 weitgehend verwirklicht. Im ersten Betriebsjahr wurden 190.000 t Rest- und Sperrmüll von 76 % der niederösterreichischen Gemeinden in einem hochwertigen Verfahren behandelt.

#### **Kurzfassung**

Von der Möglichkeit, den Termin 1. Jänner 2004 für das Verbot der Ablagerung unbehandelter Abfälle durch Verordnung der Landesregierung zu erstrecken, wurde kein Gebrauch gemacht und hiedurch die Verwirklichung einer ökologisch tragfähigen Abfallwirtschaft gefördert.

Neben der zentralen Müllverbrennungsanlage bestanden in Niederösterreich fünf mechanisch-biologische Anlagen, für die teilweise erheblicher technischer Anpassungsbedarf bestand.

Durch nicht konsensgemäße Ablagerung von Abfällen auf Freiflächen einer privaten Behandlungsanlage in Stockerau im Umfang von etwa 118.000 m<sup>3</sup> und durch konsenslose Einbringung von Abfällen in die Deponie der Stadtgemeinde Stockerau im Umfang von etwa 113.000 m<sup>3</sup> ist nach überschlägiger Berechnung für die Betreiber der Anlagen künftig mit Kosten für die Räumung der Ablagerungen in Höhe von 7,34 Mill. EUR bzw. 14,13 Mill. EUR zu rechnen. Für den Fall, dass Verpflichtete den Räumungsaufträgen nicht nachkommen, besteht für den Bund die Pflicht zur Ersatzvornahme.

## Kurzfassung

Das NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 wies den Gemeinden die Aufgabe zu, für die Erfassung und Behandlung des nicht gefährlichen Siedlungsabfalls zu sorgen sowie die hierfür erforderlichen Einrichtungen zu schaffen und anzubieten. Auf freiwilliger Basis erfolgte die Gründung von 23 – weitgehend bezirkweise gegliederten – Abfallwirtschaftsverbänden. Hinsichtlich der Homogenität des Leistungsspektrums der Verbände und der umfassenden Integration der Gemeinden des Landes bestand Verbesserungspotenzial.

### Kenndaten zum Niederösterreichischen Abfallwirtschaftskonzept

Rechtsgrundlagen	Abfallwirtschaftsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 102/2002 i.d.g.F. Deponieverordnung, BGBl. Nr. 164/1996 i.d.g.F. NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992, LGBl. 8240 i.d.g.F.					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mill. EUR					
Mitteleinsatz	1,60	1,28	0,73	1,12	1,38	1,27
	in t					
Abfallaufkommen aus Haushalten und ähnlichen Anfallstellen	583.500	606.200	656.300	631.700	640.400	651.300
<i>davon Rest- und Sperrmüll</i>	<i>257.400</i>	<i>257.200</i>	<i>290.400</i>	<i>265.100</i>	<i>270.200</i>	<i>277.300</i>
	in kg					
kg/Einwohner	382,1	401,9	486,7	418,1	419,3	422,8

## Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von September bis November 2005 die Gebarung des Landes Niederösterreich im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2000 bis 2004.

Zentrales Thema der Gebarungsüberprüfung war die Erfassung der im NÖ Abfallwirtschaftsplan getroffenen Festlegungen hinsichtlich ihrer Eignung, die bundes- und landesrechtlichen Zielsetzungen der Abfallwirtschaft – vor allem im Hinblick auf die ab dem Jahr 2004 geltenden spezifischen Anforderungen an die Qualität der abzulagernden Abfälle – zu erfüllen.

Zu dem im März 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Niederösterreichische Landesregierung im Mai 2006 und das BMLFUW im Juni 2006 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juli 2006.

## Allgemeines

### Rechtliche Grundlagen und Ziele

**2.1** Die Abfallwirtschaft war gemäß bundes- und landesrechtlicher Vorschriften im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Nachhaltigkeit danach auszurichten, dass

- schädliche oder nachteilige Einwirkungen auf Menschen, Tiere und Pflanzen, deren Lebensgrundlagen sowie deren natürliche Umwelt vermieden oder sonst das allgemeine menschliche Wohlbefinden beeinträchtigende Einwirkungen so gering wie möglich gehalten werden,
- die Emission von Luftschadstoffen und klimarelevanten Gasen so gering wie möglich gehalten wird,
- Ressourcen geschont werden,
- bei der stofflichen Verwertung die Abfälle oder die aus ihnen gewonnenen Stoffe kein höheres Gefährdungspotenzial aufweisen als vergleichbare Primärrohstoffe oder Produkte aus Primärrohstoffen und
- nur solche Stoffe als Abfälle zurückbleiben, deren Ablagerung kein Gefährdungspotenzial für nachfolgende Generationen darstellt.

Die am 1. Jänner 1997 in Kraft getretene Deponieverordnung sollte die Erreichung des letztgenannten Ziels sicherstellen. Die Verordnung enthielt Vorschriften über die Ausgestaltung von Deponien und spezifische Anforderungen an die Qualität abzulagernder Abfälle. Nach Ablauf der bis zum 1. Jänner 2004 geltenden Übergangsfrist durften nur mehr reaktionsarme Abfälle deponiert werden, die festgelegten Kriterien entsprachen.

Regionale Ausnahmen vom Deponierungsverbot ermöglichte das Abfallwirtschaftsgesetz 2002. Demnach konnte der Landeshauptmann per Verordnung eine Ablagerung unbehandelter Abfälle bis längstens 31. Dezember 2008 zulassen.

Von der Möglichkeit, den Termin 1. Jänner 2004 für das Verbot der Ablagerung unbehandelter Abfälle durch Verordnung der Landesregierung zu erstrecken, wurde kein Gebrauch gemacht.

## Allgemeines

- 2.2** Die Vorgabe der Deponieverordnung, wonach ab 1. Jänner 2004 nur mehr reaktionsarme Abfälle gelagert werden durften, wurde in Niederösterreich erfüllt. Neben Oberösterreich, Salzburg und der Steiermark zählte Niederösterreich zu jenen Bundesländern, die auf die Möglichkeit einer Erstreckung der Übergangsfrist für das In-Kraft-Treten des Deponierungsverbots verzichtet haben. Der RH hob positiv hervor, dass Niederösterreich somit die Verwirklichung einer ökologisch tragfähigen Abfallwirtschaft gefördert hat.

### Aufgaben des Landes

#### Abfallwirtschaftliche Planung

- 3.1** Gemäß dem NÖ Abfallwirtschaftsgesetz 1992 (NÖ AWG 1992) hat die Niederösterreichische Landesregierung zur Verwirklichung der abfallwirtschaftlichen Ziele und Grundsätze Abfallwirtschaftspläne (zuletzt NÖ Abfallwirtschaftsplan 2004) zu erstellen.

Die Verwirklichung der im Abfallwirtschaftsplan vorgeschlagenen Maßnahmen zur Zielerreichung blieb, dem Prinzip der Freiwilligkeit folgend, den Gemeinden und Abfallwirtschaftsverbänden überlassen.

- 3.2** Nach Ansicht des RH wurde die Situation der Abfallwirtschaft des Landes im Abfallwirtschaftsplan in umfassender Weise dargestellt und anhand der so weit wie möglich quantifizierten Ziele bewertet.

Die Anwendung des Prinzips der Freiwilligkeit bei der Umsetzung der Vorgaben bedingt – zur Erreichung gewünschter Zielzustände – in aller Regel einen höheren Zeitaufwand für Überzeugungsarbeit. Im Vergleich zum Prinzip der Anordnung kann jedoch unter Umständen eine höhere Identifikation der Betroffenen mit den verwirklichten Problemlösungen erzielt werden.

#### Informations- und bewusstseinsbildende Maßnahmen

- 4.1** Die im NÖ AWG 1992 vorgesehenen Aufgaben des Landes im Bereich der Aufklärung über abfallwirtschaftliche Zielsetzungen sowie der informations- und bewusstseinsbildenden Maßnahmen wurden zum Großteil unter Einbeziehung des NÖ Abfallwirtschaftsvereins erfüllt. Ihm gehörten 23 niederösterreichische Abfallwirtschaftsverbände, die Städte St. Pölten, Krems und Klosterneuburg und das Land Niederösterreich an. Der NÖ Abfallwirtschaftsverein wurde vom Land regelmäßig durch die Gewährung von Förderungsmitteln unterstützt.





Allgemeines

BMLFUW

Abfallwirtschaftskonzept  
im Land NiederösterreichAufgaben der Ge-  
meinden und Abfall-  
wirtschaftsverbände

**4.2** Der RH erachtete den NÖ Abfallwirtschaftsverein – in Anbetracht des eingeschränkten Instrumentariums des NÖ AWG 1992 – als wichtige Plattform der Vermittlung der Ziele des Landes, einschließlich der Verwaltung der vom Land zu ihrer Verwirklichung zur Verfügung gestellten Förderungsmittel.

**5.1** Das NÖ AWG 1992 wies den Gemeinden die Aufgabe zu, für die Erfassung und Behandlung des Siedlungsabfalls zu sorgen sowie die hierfür erforderlichen Einrichtungen zu schaffen und anzubieten. Dazu zählte auch die Entwicklung einer zur Erfüllung dieser Aufgaben geeigneten Organisation. Auf freiwilliger Basis erfolgte die Gründung von 23 – weitgehend bezirksweise gegliederten – Abfallwirtschaftsverbänden, wobei von den 573 niederösterreichischen Gemeinden 549 einem Abfallwirtschaftsverband angehörten.

Hinsichtlich der Homogenität des Leistungsspektrums der Verbände und der umfassenden Integration der Gemeinden des Landes bestand Verbesserungspotenzial.

**5.2** Nach Ansicht des RH gehen die Aufgaben der Abfallwirtschaft (Abfallbehandlung nach dem Stand der Technik) im Allgemeinen über die Problemlösungskompetenz kleiner Gemeinden hinaus.

Der RH erachtete die Einbindung aller Gemeinden in bezirksweit wirkende Organisationen, wie sie unter anderem im NÖ Abfallwirtschaftsplan 2004 als Zielsetzung formuliert ist, für sinnvoll. Mangels rechtlicher Möglichkeiten kann dies jedoch lediglich durch Überzeugungsarbeit erreicht werden.

Er empfahl, auf eine weitgehende Integration der Gemeinden in Abfallwirtschaftsverbände hinzuwirken und eine Verbesserung der Homogenität des Leistungsspektrums der Verbände anzustreben.

**6.1** In der Studie „Strukturoptimierung der NÖ Abfallwirtschaftsverbände“ aus dem Jahr 2000 wurde unter anderem eine Leistungsvereinheitlichung der Verbände in einem Drei-Stufen-Modell angedacht. Dabei beinhaltete die dritte Leistungsstufe die Übertragung sämtlicher abfallwirtschaftlicher Leistungen der Gemeinde an einen Abfallwirtschaftsverband.

## Allgemeines

Die Vereinheitlichung der Leistungsbereiche sollte in weiterer Folge ein Benchmarking (d.h. einen Preis-/Leistungsvergleich zwischen den Abfallwirtschaftsverbänden) ermöglichen und so helfen, Optimierungspotenziale zu identifizieren.

Das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, Abteilung Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung, beauftragte im September 2005 die Durchführung eines Projekts zur Erstellung eines Benchmarking-systems, das die Erhebung der bestehenden Leistungsspektren der Projektteilnehmer und die Analyse wesentlicher Unterschiede einschließlich der Ermittlung der günstigsten Leistungserbringung zum Gegenstand hatte.

- 6.2** Der RH hielt die Organisationsform des Gemeindeverbandes zur Erfüllung der abfallwirtschaftlichen Aufgaben grundsätzlich für geeignet. Um den Effekt der Fixkostendegression, der in der Aufgabenerfüllung für größere Gebiete grundsätzlich gegeben ist, zu nützen, empfahl der RH eine weitgehende Aufgabendelegation der Gemeinden an den Abfallwirtschaftsverband. Eine Standardisierung der Leistungen wird diese vergleichbar machen und im Wettbewerb zur Optimierung der Leistungserbringung beitragen.

Ausgaben des Landes für die Abfallwirtschaft

- 7.1** Von 2000 bis 2004 wies das Land folgende Ausgaben für die Abfallwirtschaft aus:

	2000	2001	2002	2003	2004
	in 1.000 EUR*				
Umweltschutz – übrige Ausgaben	1.029	397	106	228	–
Förderungen und Projekte	392	730	456	662	1.115
Studien, Beauftragungen	176	150	170	226	266
<b>Summe</b>	<b>1.597</b>	<b>1.277</b>	<b>732</b>	<b>1.116</b>	<b>1.381</b>

\* rundungsbedingte Abweichungen

Im Rahmen der Förderungen und Projekte betrafen die Ausgaben in erster Linie die Errichtung und Ausstattung von Altstoffsammelzentren; die Ausgaben im Bereich Umweltschutz betrafen Strukturverbesserungsmaßnahmen, Verwertungsinitiativen und logistische Unterstützungen. Mit den verbleibenden Beträgen wurden hauptsächlich Studien und Öffentlichkeitsarbeit finanziert.

Zur Unterstützung der Erreichung der im NÖ AWG 1992 vorgegebenen Ziele und Grundsätze wurden Förderungen nach – von der Niederösterreichischen Landesregierung genehmigten – Richtlinien gewährt. Gegebenenfalls waren auch die Leitlinien zur Errichtung von Altstoffsammelzentren Bestandteile der Förderungsstrategie. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung konzipierte die Abteilung Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung einen Punktekatalog, nach welchem die Förderungswürdigkeit eines Projekts künftig anhand vorweg festgelegter und gewichteter Kriterien bewertet werden soll.

Das Förderungsinstrumentarium wurde dynamisch gehandhabt, den sich verändernden abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst und weiterentwickelt. Eine regelmäßige Evaluierung der gewährten Förderungen war seitens des Landes nicht vorgesehen.

**7.2** Der RH empfahl, den Fördermitteleinsatz hinsichtlich seiner Effektivität regelmäßig anhand geeigneter Parameter zu evaluieren.

**7.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei in den an Gemeinden und Abfallwirtschaftsverbände zur Erstellung des Abfallwirtschaftsberichts 2005 übersandten Fragebögen ein detaillierter Fragenkatalog zu den Altstoffsammelzentren aufgenommen worden. Damit sollte unter anderem die Datengrundlage für eine Evaluierung der Förderung im Bereich der Altstoffsammelzentren geschaffen werden.*

#### Abfallaufkommen

**8.1** Die in den jährlichen Abfallwirtschaftsberichten des Landes veröffentlichten Daten aus der kommunalen Sammlung betrafen die Abfallmengen aus Haushalten und haushaltsähnlichen Anfallstellen. Die Abfallmengen aus Gewerbe und Industrie sowie in der Kategorie Bodenaushub und Baurestmassen waren nicht bekannt.

#### Abfallaufkommen in Niederösterreich, kommunale Sammlung\*

	2000	2001	2002	2003	2004
			in t		
Rest- und Sperrmüll	257.404	257.156	290.368	265.057	270.220
Biogene Abfälle	114.075	119.471	124.677	124.274	130.685
Altstoffe	205.617	221.358	231.945	232.884	229.462
Problemstoffe	6.376	8.198	9.325	9.493	10.042
Gesamtaufkommen *	583.472	606.183	656.315	631.708	640.409
			in kg		
kg/Einwohner	382,1	401,9	486,7	418,1	419,3

\* gerundete Mengenangaben

## Allgemeines

Im Jahr 2004 fielen in Niederösterreich insgesamt 640.409 Tonnen Abfälle aus der kommunalen Sammlung einschließlich miterfasster betrieblicher Abfälle an. Die Altstoffmengen überstiegen seit dem Jahr 2000 jene des Restmülls, die verwertbaren Anteile blieben im Überprüfungszeitraum mit durchschnittlich 57 % der gesamten Abfallmenge konstant.

- 8.2** Die in Niederösterreich zu verzeichnende Entwicklung des Aufkommens an Abfällen aus Haushalten und ähnlichen Anfallstellen entsprach dem gesamtösterreichischen Trend. Ein weiterer Anstieg ist, abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung und den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, zu erwarten.

Die vom Land regelmäßig durchgeführten Meinungsumfragen ließen ein hohes Problembewusstsein hinsichtlich der Mülltrennung erkennen. Trotz dessen Verankerung war nach den Ergebnissen der spezifischen Restmüllanalysen ein diesbezügliches Verbesserungspotenzial bei den städtischen Abfallwirtschaftsverbänden erkennbar. Der RH regte an, die abfallwirtschaftliche Informationspolitik verstärkt auch in diese Richtung zu lenken.

- 8.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung würden die Themenfelder „Städtischer Bereich“ und „Biogene Abfälle im Restmüll“ ein Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit der nächsten Jahre sein.*

## Abfallbehandlung

### Restmüllbehandlung

#### Thermische Abfallbehandlungsanlage

- 9.1** Bereits im Jahr 1994 beauftragte der Niederösterreichische Landtag die Landesregierung, Maßnahmen für eine künftige Abfallvorbehandlung zu setzen. Im Zuge der Untersuchungen wurde die thermische Behandlung des gesamten Restmülls als ökologisch und ökonomisch beste Lösung ausgewiesen und Zwentendorf als bestgeeigneter Standort gewählt.

Im Jahr 2001 wurde mit dem Bau der Anlage begonnen; mit Jänner 2004 konnte der Regelbetrieb aufgenommen werden. Das Investitionsvolumen betrug etwa 145 Mill. EUR.

Bereits vor Baubeginn wurde die Anlieferung von Rest- und Sperrmüll durch 20 niederösterreichische Abfallwirtschaftsverbände, durch die Stadt Krems und durch einen privaten Großkunden vertraglich fixiert. Damit wurde eine entsprechende Auslastung der Anlagenkapazität von etwa 300.000 t/Jahr garantiert.



Abfallbehandlung

BMLFUW

Abfallwirtschaftskonzept  
im Land Niederösterreich

Im ersten Betriebsjahr (2004) wurden 190.000 t Rest- und Sperrmüll von 76 % der niederösterreichischen Gemeinden in einem hochwertigen Verfahren behandelt. Die Anlage arbeitet im Energieverbund mit dem benachbarten Kohle- und Gaskraftwerk in Dürnrohr, wodurch dort fossile Brennstoffe im Umfang von etwa 50.000 t Kohle und 10 Mill. m<sup>3</sup> Erdgas jährlich eingespart werden können.

Mangels entsprechenden Wärmebedarfs am Standort der Anlage und des hiedurch bedingten Entfalls einer nennenswerten Nutzung der Abwärme, beträgt der für die Müllverbrennungsanlage errechnete Gesamtwirkungsgrad lediglich 29 %. Nach Aussage der Geschäftsleitung der thermischen Abfallverwertungsanlage sei im Zuge der geplanten orts-nahen Ansiedlung von Betrieben künftig mit erheblichem Bedarf an Prozesswärme zu rechnen. Dieser könnte durch die Auskoppelung von Dampf aus dem Kraftwerk gedeckt werden, was zu einer Verbesserung des Gesamtwirkungsgrads führen würde.

- 9.2** Der RH anerkannte die Verwirklichung des Entsorgungskonzepts auf vertraglicher Basis. Dies ermöglichte einem Großteil der Gemeinden des Landes ab Jänner 2004 die Abfallbehandlung nach einem hochwertigen Verfahren. Er empfahl, die Möglichkeiten, weitere Gemeinden und Abfallwirtschaftsverbände auf freiwilliger Basis in dieses System einzubeziehen, zu nutzen.

Die Standortwahl der Müllverbrennungsanlage ermöglichte die Ausschöpfung erheblicher Synergien, die sich aus der gemeinsamen Verwendung der Infrastruktur und von Anlagenteilen des bestehenden Kraftwerks Dürnrohr ergaben.

- 9.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung bestehe stets Interesse, neuen Mitgliedern den Abfalltransport mit der Bahn bzw. die Abfallentsorgung in der Müllverbrennungsanlage in Dürnrohr zu ermöglichen. Sie verwies darauf, dass im Jahr 2005 eine Einbindung der Stadt St. Pölten hinsichtlich der Sperrmüllbehandlung erreicht worden sei.*

## Abfallbehandlung

### Mechanisch–biologische Anlagen

- 10.1** Neben der zentralen Müllverbrennungsanlage bestanden in Niederösterreich fünf mechanisch–biologische Anlagen, für die teilweise erheblicher technischer Anpassungsbedarf bestand. Die relativ niedrigen Durchsatzleistungen lagen zwischen 24.000 t/Jahr und 45.000 t/Jahr, was tendenziell zu hohen Behandlungskosten je Tonne Abfall führte.
- 10.2** Der RH wies darauf hin, dass sich nach Kostenschätzungen auf Basis von Ausschreibungsergebnissen die spezifischen Investitionskosten für mechanisch–biologische Anlagen bei Kapazitäten von 35.000 t/Jahr bzw. 100.000 t/Jahr von 100 % auf 64 % vermindern; die spezifischen Betriebskosten vermindern sich von 100 % auf 72 %. Nach Ansicht des RH ist von einem wirtschaftlichen Betrieb einer mechanisch–biologischen Anlage erst ab einer Kapazität von etwa 80.000 t/Jahr auszugehen.

Bei künftigen Anlagenneuplanungen bzw. –sanierungen sollte daher unter Berücksichtigung der Einzugsgebiete die Erreichung entsprechender Anlagengrößen im Auge behalten werden.

- 10.3** *Die Landesregierung wies darauf hin, dass mangels der Möglichkeit, Anlagenstandorte im Verordnungsweg festlegen zu können, der Einfluss des Landes auf die Wirtschaftlichkeit der Anlagen gering sei.*

### Mechanisch–biologische Anlage St. Pölten

- 11.1** Im Mai 2004 nahm die von der Stadtgemeinde St. Pölten errichtete mechanisch–biologische Anlage mit einer Kapazität von 42.000 t/Jahr den Probetrieb auf. Sie verarbeitete den Rest- und Sperrmüll der Stadtgemeinde St. Pölten und des Abfallwirtschaftsverbandes Lilienfeld. Zur Einhaltung des im Anlagenbewilligungsbescheid vom März 2002 festgelegten Luft–Emissionsgrenzwertes für Geruch wird die Abluft über einen Staub- und Biofilter geleitet.

Nach einer gutachterlichen Gesamtbeurteilung der Deponiefraktion, die sowohl in Bezug auf den Brennwert als auch auf die Stabilitätsparameter den Kriterien der Deponieverordnung entsprach, wurde das Material erstmals im Dezember 2004 auf der Massenabfalldeponie der Stadtgemeinde St. Pölten „Am Ziegelofen“ abgelagert.

- 11.2** Der Anlagenbewilligungsbescheid verwies zwar auf die kurz zuvor veröffentlichte Richtlinie des BMLFUW für die mechanisch-biologische Behandlung von Abfällen, deren Standards z.B. in Bezug auf die Abluftreinigung fanden aber keinen Niederschlag in den Bescheidaufgaben.

Der RH empfahl, den Stand der Technik der Anlage und damit ein vergleichbares Umweltschutzniveau durch eine Anpassung der Bescheidaufgaben seitens der Behörde herzustellen, die aufgrund ihrer Durchsatzleistung eine IPPC-Behandlungsanlage\* darstellte.

\* IPPC (integrated pollution prevention and control; eine aus dem Titel der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung abgeleitete Abkürzung); Behandlungsanlagen sind mittelgroße Anlagen, in denen Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Emissionen und die Umweltverschmutzung haben können, durchgeführt werden. Nähere Details enthält Anhang 5 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002.

#### Behandlungsanlage Grüne Tonne Neunkirchen

- 12.1** Der Abfallwirtschaftsverband Neunkirchen betrieb seit dem Jahr 1986 ein als „Grüne Tonne“ bezeichnetes Sondersystem. Dabei wurden bereits in den Haushalten Trocken- und Nassmüll getrennt gesammelt und zur Behandlungsanlage Breitenau verbracht. Die aus dem Nassmüll gewonnene Kompostrohfraktion wurde im Freien in einer natürlich belüfteten Mietenrotte biologisch behandelt und konnte danach als Rekultivierungssubstrat verwertet oder deponiert werden.

Aus Sicht des Betreibers war die Erfassung des Nassmülls in den Haushalten einer getrennten Erfassung biogener Abfälle gleichzusetzen. Demgemäß stellte die Anlage zur Behandlung des Nassmülls eine Kompostierungsanlage dar. Die Behörde folgte dieser Ansicht insofern, als die Bezirkshauptmannschaft Neunkirchen als Gewerbebehörde im Oktober 2002 ein Verfahren zur Anpassung der Anlage an den Stand der Technik gemäß Kompostverordnung (BGBl. II Nr. 292/2001) durchführte.

Mit der Nassmüllfraktion, die den Input in die biologische Behandlungslinie darstellte, wurden auch Abfälle erfasst, die über den in den Anwendungsbereich von Kompostierungsanlagen fallenden Abfallkatalog hinausgingen (Asche, Steinwolle, Schleifpapier, Kehricht, Staubsaugerbeutel, beschichtetes Käse-, Wurst- und Fettpapier, Hygienewaren).

## Abfallbehandlung

**12.2** Nach Ansicht des RH stellte die Anlage in Breitenau keine Kompostierungsanlage zur ausschließlichen stofflichen Verwertung nicht gefährlicher Abfälle im Sinne des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 dar. Der Anlageninput ging über die in der Kompostverordnung genannten Materialien hinaus. Das Recycling- und Kompostwerk Breitenau unterlag daher der Bewilligungspflicht nach dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002.

Weiters war die Anlage aufgrund der behandelten Abfälle als mechanisch-biologische Anlage zu qualifizieren. Der RH empfahl daher, die Anlage an den Stand der Technik, wie er in der Richtlinie für die mechanisch-biologische Behandlung von Abfällen enthalten war, anzupassen und damit ein vergleichbares Umweltschutzniveau herzustellen.

**12.3** *Laut Mitteilung der Landesregierung werde ein Verfahren zur Anpassung an den Stand der Technik durchgeführt werden.*

**13.1** Für die Jahre 1998 und 1999 lagen aussagekräftige Massebilanzen vor, wonach 24 % des erzeugten Komposts verwertet und 76 % vor allem auf der Deponie Steinthal entsorgt worden waren. Im Jahr 2001 lag der verwertete Kompostanteil bei 40 % und der deponierte Anteil bei 60 %.

Der organische Kohlenstoffgehalt von Kompost überschreitet in der Regel den Grenzwert von 5 %, so dass seit 1. Jänner 2004 eine Deponierung grundsätzlich nicht zulässig ist. Allerdings dürfen Abfälle aus der mechanisch-biologischen Behandlung unter Einhaltung einer Heizwertobergrenze und bestimmter Stabilitätsparameter abgelagert werden. Der Output der Anlage in Breitenau erfüllte diese Bedingungen.

**13.2** Nach Ansicht des RH war die Deponierung des Outputs der Anlage in Breitenau nur zulässig, wenn diese als mechanisch-biologische Anlage im Sinne des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 anzusehen war; dies setzte eine entsprechende Bewilligung voraus. Nur für diesen Fall war die zitierte Ausnahmeregelung hinsichtlich des organischen Gesamtkohlenstoffgehalts anwendbar.





Abfallbehandlung

BMLFUW

Abfallwirtschaftskonzept  
im Land Niederösterreich

- 14.1** Gemäß Verordnung über die getrennte Sammlung biogener Abfälle (BGBl. Nr. 68/1992) sind biogene Materialien, sofern sie nicht im unmittelbaren Bereich des Haushalts verwertet werden, für eine getrennte Sammlung bereitzustellen. Die Erfassung dieser Abfälle fiel im konkreten Fall in den Verantwortungsbereich des Abfallwirtschaftsverbandes Neunkirchen.

Das System Grüne Tonne sah die Erfassung einer Nassmüllfraktion vor, die nicht nur biogene Materialien gemäß obiger Verordnung enthielt.

- 14.2** Nach Ansicht des RH erfüllte die Erfassung der Nassmüllfraktion die Anforderungen der getrennten Sammlung biogener Abfälle nicht. Der zulässige Input in die Nassmülltonne ging deutlich über die in der diesbezüglichen Verordnung genannten Materialien hinaus.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung würde auf die Einhaltung der Bestimmungen betreffend die Sammlung biogener Abfälle hingewirkt werden.*

*Das BMLFUW schloss sich der Rechtsauffassung des RH an und teilte mit, dass es sich als Aufsichtsbehörde über die weitere Vorgangsweise des Landes berichten lassen werde.*

#### Müllkompostieranlage Fischamend

- 15.1** Eine auf Grundlage einer Bewilligung aus dem Jahr 1995 betriebene Müllkompostieranlage mit einer Jahreskapazität von 18.000 t diente einem privaten Unternehmen zur Vorbehandlung der in seine zeitgleich genehmigte Deponie einzubringenden Abfälle. Laut den Berichten des abfallrechtlichen Aufsichtsorgans war die Anlage von 1996 bis 2002 nur fallweise zur Durchführung von Optimierungsversuchen in Betrieb.

Im Jahr 2003 errichtete das private Unternehmen eine zusätzliche Abfallsortier- und Aufbereitungsanlage zur Verarbeitung von jährlich 20.000 t Gewerbeabfällen und 7.000 t Baustellenabfällen; die Schwerfraktion wurde vor der Deponierung in der bestehenden Anlage biologisch behandelt. Neben Gewerbebetrieben lieferten die Stadtgemeinde Mödling und die Gemeinde Fischamend ihren Hausmüll und ihre hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle zur Anlage.

## Abfallbehandlung

**15.2** Der RH empfahl, den im Jahr 1995 errichteten Anlagenteil im Hinblick auf die Vorgaben der Richtlinie für die mechanisch–biologische Behandlung von Abfällen vom März 2002 zu überprüfen und erforderlichenfalls an den Stand der Technik heranzuführen.

**15.3** *Laut Mitteilung der Landesregierung wolle sie eine Überprüfung der Anpassungsnotwendigkeit vornehmen.*

**16.1** Das im Jahr 2004 mechanisch–biologisch behandelte und anschließend deponierte Material wurde einer Gesamtbeurteilung gemäß Deponieverordnung unterzogen. Dabei lagen die Proben erst nach einer, im Labor vorgenommenen Absiebung unter dem Grenzwert für den Heizwert; hinsichtlich der übrigen Parameter vermutete der Gutachter deren Einhaltung.

**16.2** Da nach der biologischen Behandlung – im Gegensatz zur Aufbereitung der Proben – keine weiteren Verfahrensschritte vor der endgültigen Ablagerung erfolgten, waren hinsichtlich des Heizwertes die Analysewerte des ungesiebten Materials relevant. Das Material entsprach daher nicht dem Heizwertkriterium der Deponieverordnung und hätte ab 1. Jänner 2004 nicht mehr deponiert werden dürfen.

Weiters war der RH der Ansicht, dass die Einhaltung der Stabilitätsparameter durch labormäßige Ermittlung nachgewiesen werden sollte. Die Güte der biologischen Behandlung und die Ablagerungsfähigkeit des Materials auf einer Massenabfalldeponie wären zu verifizieren.

**16.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung wolle sie dem aufgezeigten Problem der Zulässigkeit der Deponierung des Materials nachgehen.*

### Restmüllbehandlung Stockerau

**17.1** Im Mai 2003 erhielt ein privates Unternehmen, das am Standort bereits eine Sperrmüllsortierung betrieb, eine bis Mai 2004 befristete Bewilligung für den Versuchsbetrieb einer mechanischen Abfallaufbereitungsanlage zur Behandlung von 25.000 t/Jahr nicht gefährlicher Abfälle.

Der Verbleib der nach In–Kraft–Treten des Ablagerungsverbots gemäß Deponieverordnung nicht mehr deponiefähigen Reststoffe blieb, trotz entsprechender Hinweise der Amtssachverständigen, im Bewilligungsverfahren ungeklärt.

Unter Hinweis auf Verzögerungen bei der in Aussicht genommenen Anlagenerweiterung beantragte die Betreiberin zunächst eine Verlängerung des Probetriebs um sechs Monate bis November 2004 und schließlich dessen unbefristete Fortführung bis zur Genehmigung des Erweiterungsprojekts. Die Anlage wurde fortbetrieben, Rest- und Sperrmüll der Gemeinden Korneuburg, Stockerau, Gänserndorf, Gablitz, Klosterneuburg und Purkersdorf wurden zur Abfallaufbereitung übernommen.

Erst im September 2005 wurde über die Verlängerungsansuchen bescheidmäßig abgesprochen. Der Probetrieb wurde rückwirkend bis 31. Mai 2005 genehmigt, darüber hinausgehend aber unter Hinweis auf eine maximal zulässige Versuchsbetriebsdauer von zwei Jahren untersagt.

In der Zeit von Mai 2004 bis Mai 2005 wurde die Anlage somit unter zunächst unklaren rechtlichen Bedingungen betrieben; von Juni 2005 bis zur Bescheiderlassung im September 2005 erfolgte der Betrieb letztlich ohne Konsens.

- 17.2** Nach Ansicht des RH hätten die Hinweise der Amtssachverständigen auf den nach In-Kraft-Treten des Ablagerungsverbots gemäß Deponieverordnung ungeklärten Verbleib der nicht verwertbaren Reststoffe im Verfahren geprüft werden müssen.

Weiters war durch die erhebliche Verzögerung bei der Erledigung der Verlängerungsansuchen sowohl für die Betreiberin als auch für die zur Anlage entsorgenden Gemeinden ein rechtlich unklarer Zustand entstanden, der letztendlich zu einem konsenslosen Betrieb der Anlage führte.

Der RH empfahl, jedenfalls die Einhaltung der nunmehr verfügbaren Einstellung des Probetriebs zu überwachen.

- 18.1** Die Behörde stellte bei Überprüfungsverhandlungen im Jahr 2004 konsenswidrige Abfalllagerungen auf unbefestigten Freiflächen im Ausmaß von 70.000 m<sup>3</sup> fest. Sie forderte daraufhin die Betreiberin im September 2004 auf, diese Ablagerungen unter Setzung gestaffelter Fristen in drei Etappen zu räumen. Nach Abweisung eines Fristerstreckungsgesuchs wurde die Betreiberin im März 2005 mit Bescheid beauftragt, die Ablagerungen zu entfernen.

## Abfallbehandlung

Im September 2005 wurde im Zuge einer Überprüfungsverhandlung von der Abteilung Umweltrecht des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung festgestellt, dass von den konsenslosen Ablagerungen ca. 1.000 m<sup>3</sup> entfernt, aber geschätzte 43.000 m<sup>3</sup> bis 49.000 m<sup>3</sup> Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle neuerlich angeliefert und auf Freiflächen gelagert worden waren.

Daraufhin wurde die Bezirkshauptmannschaft Korneuburg ersucht, im Wege eines Vollstreckungsverfahrens die Entfernung jener Ablagerungsgruppen (48.000 m<sup>3</sup>) ersatzweise vorzunehmen, deren Räumungsfrist bereits verstrichen war.

- 18.2** Der RH empfahl, die Betreiberin auch mit der Räumung der im September 2005 festgestellten, neuerlichen Ablagerungen umgehend zu beauftragen und die Einhaltung der gesetzten Fristen zeitnah zu überwachen.

Nach überschlägiger Berechnung des RH war für die im Zuge der Ersatzvornahme zu räumenden Abfälle mit Kosten in Höhe von 3 Mill. EUR zu rechnen. Bei Räumung der gesamten konsenswidrigen Ablagerungen (bis zu 118.000 m<sup>3</sup>) ergab die Berechnung Gesamtkosten von bis zu 7,34 Mill. EUR.

Mit den Kosten der Ersatzvornahme war in erster Linie der zur Erbringung der Leistung Verpflichtete, d.h. im konkreten Fall die private Betreiberin, beschwert. Im Falle der Uneinbringlichkeit der Forderung trägt der Bund den Aufwand für die Ersatzvornahme.

Nach Auffassung des RH kann der Betrieb von Behandlungsanlagen ein beträchtliches Haftungspotenzial für den Bund in sich bergen. Der RH empfahl dem BMLFUW, die Einführung von Sicherstellungen gemäß dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002 im Verordnungsweg auch für Behandlungsanlagen unter anderem in Abhängigkeit von der Durchsatzleistung und von den behandelten Abfallarten zu erwägen.

- 18.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung wolle sie die empfohlenen Maßnahmen durchführen. Sie verwies darauf, dass durch die Einführung von Sicherstellungen auch für Behandlungsanlagen Probleme im Vorfeld verhindert werden könnten und nicht mit erheblichem Verwaltungsaufwand korrigiert werden müssten.*



Abfallbehandlung

BMLFUW

Abfallwirtschaftskonzept  
im Land NiederösterreichAltstoffsammel-  
zentren

- 19.1** Altstoffsammelzentren dienen der Erfassung von Abfallarten, deren Sammlung im Holsystem oder über Altstoffsammelinseln nicht wirtschaftlich oder zweckmäßig ist.

Ein Ziel des Abfallwirtschaftskonzepts 2000 war, ein flächendeckendes Angebot von Altstoffsammelzentren im gesamten Landesgebiet zu schaffen. Eine operationale Definition des Ziels wurde nicht vorgenommen, lediglich eine Untergrenze für die Zahl der Einwohner im Einzugsgebiet eines Altstoffsammelzentrums war als Förderungsvoraussetzung festgelegt.

Die Initiative zur Errichtung der Altstoffsammelzentren ging von den Abfallwirtschaftsverbänden bzw. Gemeinden aus. Mit der Abteilung Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung abgestimmte Konzepte über Größe, Anzahl oder Einrichtung der Altstoffsammelzentren im jeweiligen Einzugsbereich wurden im Zuge der Förderungsabwicklung nicht gefordert. Laut NÖ Abfallwirtschaftsplan 2004 waren 401 Altstoffsammelzentren in Betrieb und 15 weitere befanden sich in Planung oder in Bau.

- 19.2** Die Bemühungen des Landes, ein entsprechendes Angebot von Altstoffsammelzentren zu schaffen, fand Ausdruck in der Zahl der bestehenden Einrichtungen und der aufgewendeten Förderungsmittel. Nach Ansicht des RH wäre die Erarbeitung eines Konzepts hinsichtlich Erreichbarkeit, Ausstattung und Größe der Altstoffsammelzentren für ein Einzugsgebiet zur Systemoptimierung erforderlich.

Mangels entsprechender gesetzlicher Regelungen erachtete der RH den gezielten Einsatz von Förderungsmitteln als wesentliches steuerndes Instrument der Abfallwirtschaft. Klar formulierte Förderungsrichtlinien sollten auf die Dichte, die regionalen Abstimmungen des Bedarfs und die Umsetzung der Qualitätsstandards bei den Altstoffsammelzentren hinwirken.

- 19.3** *Laut Mitteilung der Landesregierung erachte sie die Erstellung des vom RH vorgeschlagenen Konzepts als zu aufwendig.*

## Abfallbehandlung

- 20.1** Der geringe Einfluss des Landes auf die Situierung, Dichte und Ausgestaltung des Angebots der Altstoffsammelzentren zeigte sich besonders deutlich im Bezirk Waidhofen an der Thaya, in dem kein einziges Altstoffsammelzentrum bestand oder auch in unterversorgten Teilbereichen der Region NÖ–West.

Die Unterversorgung bedingte, dass beispielsweise im Bereich des Abfallwirtschaftsverbandes Waidhofen an der Thaya keinerlei Übernahme von Bauschutt oder Altholz erfolgte. Auch die Möglichkeit zur Umstellung der Sperrmüllsammlung vom Hol- auf das Bringsystem wird ohne Altstoffsammelzentren erschwert.

- 20.2** Der RH empfahl, vor allem in unzureichend versorgten Gebieten die Errichtung von Altstoffsammelzentren zu initiieren.

- 20.3** *Die Landesregierung verwies auf ein in der Testphase befindliches System einer Punktbewertung, das Gemeinden ohne Altstoffsammelzentrum verstärkt fördern würde.*

## Biomüllsammlung

- 21.1** Im Jahr 2004 wurden in Niederösterreich 130.685 t biogene Abfälle gesammelt; dies entsprach einer spezifischen Sammelmenge von 85,7 kg/Einwohner und Jahr. Rund 40 % der niederösterreichischen Haushalte nahmen an der getrennten Biomüllsammlung teil, wobei die Anschlussgrade im Bereich der Abfallwirtschaftsverbände zwischen 4 % und 76 % lagen. Die seitens des Landes in regelmäßigen Abständen durchgeführte Restmüllanalyse zeigte, dass der Restmüll in städtischen Bereichen wesentlich höhere Anteile an biogenen Abfällen aufwies als in weniger dicht besiedelten Gebieten.

Für die Entsorgung einer 120 l Biotonne waren im Jahr 2005 jährlich zwischen 23 EUR und 86 EUR zu bezahlen, was einem Kostendeckungsgrad zwischen 37 % und 100 % entsprach.

Zwischen der Gebührenhöhe für die Biotonne und dem Anschlussgrad an die getrennte Biomüllsammlung bestand ein statistisch belegbarer, negativer Zusammenhang.



Abfallbehandlung

BMLFUW

Abfallwirtschaftskonzept  
im Land Niederösterreich

**21.2** Nach Ansicht des RH ist die getrennte Erfassung, Behandlung und Verwertung biogener Abfallstoffe aus ökonomischen und ökologischen Gründen einer Behandlung und Entsorgung gemeinsam mit dem Restmüll vorzuziehen. Daher sollte die Gebührengestaltung die getrennte Biomüllsammlung und -behandlung unterstützen. Eine Priorisierung der Kostendeckung wäre nach Ansicht des RH in diesem Falle aus ökologischen Gründen wenig zielführend.

**22.1** Die NÖ-Linie der dezentralen Kompostierung sah die Eigenkompostierung als prioritär an; die Bioabfallsammlung sollte lediglich als Ergänzung dienen. Der landwirtschaftlichen Kompostierung und dezentralen Kleinanlagen wurde gegenüber regionalen Anlagen der Vorzug gegeben.

**22.2** Der RH teilte die Ansicht des Landes, insbesondere weil die Forcierung der Eigenkompostierung eine Minimierung von Transportwegen ermöglichte. Ein geringer Anschlussgrad an die getrennte Biomüllsammlung bedeutete jedoch nicht zwingend einen hohen Grad an Eigenkompostierung. Der RH empfahl daher, durch gezielte Information die Fehlwürfe kompostierbaren Materials im Restmüll zu verringern.

**22.3** *Laut Mitteilung der Landesregierung würden die Themenfelder „Städtischer Bereich“ und „Biogene Abfälle im Restmüll“ ein Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit der nächsten Jahre sein.*

Sperrmüllsammlung

**23.1** Das NÖ AWG 1992 verpflichtete die Gemeinden, zweimal jährlich – bei Bestehen eines Bringsystems einmal jährlich – den Sperrmüll im Holsystem zu erfassen.

Nach den Ergebnissen einer Studie aus dem Jahr 1999 wies die Straßensammlung (Holsystem) eine Reihe von Nachteilen auf, wobei beispielsweise die Störung des Ortsbildes und die Verunreinigung öffentlichen Grundes, der Mülltourismus, der Missbrauch der Sammlung durch ortsfremde Personen, die Entsorgung von Problemstoffen und Restmüll sowie die begrenzte Möglichkeit zur Trennung von Stoffgruppen angeführt waren.

## Abfallbehandlung

Zur Abwendung dieser Unzukömmlichkeiten empfahl der Gutachter die Durchführung der Sperrmüllsammlung im Bringsystem, wobei die Abfälle bei den Altstoffsammelzentren bzw. auf definierten Sammelplätzen unter Aufsicht abgegeben werden können. Der Landesgesetzgeber folgte den Vorschlägen des Gutachters und nahm im Zuge der Novelle 2005 zum NÖ AWG 1992 entsprechende Bestimmungen in das Gesetz auf. Die bisher vorgesehene Erfassung des Sperrmülls im Holsystem blieb als Möglichkeit uneingeschränkt bestehen.

- 23.2** Der RH erachtete die getroffenen Regelungen als geeignet, zu einer Optimierung der Sperrmüllsammlung beizutragen. Sie unterstützten auch die Bedeutung der Altstoffsammelzentren als unverzichtbare Einrichtungen der Abfallwirtschaft.

Allerdings hielt der RH fest, dass die Möglichkeit zur zeitlich unbegrenzten Beibehaltung des Holsystems die Verwirklichung der als positiv erkannten Systemänderungen beeinträchtigen konnte.

## Leichtverpackungs- sammlung

- 24.1** Mit der ab 1. Jänner 2004 für weite Teile des Landes eingerichteten thermischen Behandlung des Restmülls wurde die Möglichkeit eröffnet, die getrennte Sammlung der Verpackungsabfälle aus Kunst- und Verbundstoffen dahingehend zu modifizieren, dass nur noch gut stofflich verwertbare Verpackungsarten getrennt gesammelt und die übrigen Verpackungen zusammen mit dem Restmüll thermisch verwertet werden.

Diese Variante wurde in einer Studie untersucht und ein erhebliches gesamtwirtschaftliches Einsparungspotenzial von 0,5 EUR/kg bis 0,6 EUR/kg Leichtverpackung festgestellt. Dies würde etwa die Halbierung der bisher anfallenden Kosten bedeuten.

Abhängig vom Grad der Erfassung von Leichtverpackungen in der Restmüllsammlung wurden für Niederösterreich Kosteneinsparungen zwischen 2,5 Mill. EUR/Jahr und 9 Mill. EUR/Jahr ermittelt.

Nach Verhandlung des Kostenausgleichs für die in den Restmüll umgeleiteten Mengen der Leichtverpackungen mit der ARGEV Verpackungsverwertungs-Gesellschaft mit beschränkter Haftung (ARGEV) stellten im Laufe des Jahres 2004 zwölf Abfallwirtschaftsverbände bzw. Städte die Sammlung um.





Abfallbehandlung

BMLFUW

Abfallwirtschaftskonzept  
im Land Niederösterreich

Als Ziel wurde im NÖ Abfallwirtschaftsverein festgehalten, dass nach Abschluss der noch erforderlichen Nachverhandlungen mit der ARGEV bis Ende 2006 die Umstellung für alle Vereinsmitglieder abgeschlossen sein sollte.

- 24.2** Der RH anerkannte die Bestrebungen einer flächendeckenden Umstellung der Leichtverpackungssammlung auf stofflich gut verwertbare Fraktionen. Er verwies auf das erzielbare Kosteneinsparungsvolumen bei gleichzeitiger Verbesserung ökologischer Faktoren, wie z.B. die Verbesserung der Qualität der getrennt gesammelten Fraktion.

Wesentlich für die Unterstützung der Umstellung erschien die Bereitschaft der Weitergabe erzielter Einsparungen durch die ARGEV infolge der Gewährung eines angemessenen Kostenausgleichs für die in den Restmüll umgeleiteten Leichtverpackungen. Den Gemeinden und insbesondere den Gebührenzahlern sollten aus der Systemumstellung keine Mehrkosten entstehen.

Eine individuell angepasste Abgeltung der in den einzelnen Gemeinden durch die Mitsammlung des Restmülls entstehenden unterschiedlich hohen, zusätzlichen Kosten ließe sich durch ein über die Abfallwirtschaftsverbände laufendes Verrechnungsmodell berücksichtigen.

Betriebliche Abfälle

- 25.1** Die Erfassung und Behandlung betrieblicher Abfälle war nach den Regelungen des NÖ AWG 1992 Aufgabe des Betriebsinhabers. Unter betrieblichen Abfällen waren in diesem Zusammenhang nicht gefährliche Abfälle aus Betrieben, Anstalten und sonstigen Einrichtungen zu verstehen, die in ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung – nicht jedoch hinsichtlich des Mengenanfalls – den Abfällen aus privaten Haushalten ähnlich waren.

Anlässlich der Ausarbeitung der Novelle 2005 zum NÖ AWG 1992 präsentierte der NÖ Abfallwirtschaftsverein im Juni 2004 einen Forderungskatalog, der die verpflichtende Erfassung dieser Abfälle im Wege der Systemabfuhr vorsah.

Im Oktober 2004 wurde seitens des für den Umweltbereich zuständigen Landesrates auf das Scheitern der Versuche zu einer diesbezüglichen Problemlösung hingewiesen. Eine auf Beamtenebene vorgeschlagene detaillierte Untersuchung der Problemlage im Wege einer Studie unterblieb.

## Abfallbehandlung

Der Tendenz, die Abfallentsorgung im betrieblichen Bereich außerhalb der kommunalen Systeme zu organisieren, stand die dokumentierte Teilnahme der Betriebe an der in der Regel gebührenfrei angebotenen Sperrmüllsammlung (Holsystem) gegenüber.

- 25.2** Nach Ansicht des RH würde die im Land Niederösterreich zum überwiegenden Teil gegebene hohe Qualität der Abfallbehandlung, kombiniert mit einem optimierten, auf die Bahn ausgerichteten Transportsystem, eine weitestgehende Einbeziehung der Siedlungsabfälle – auch aus Betrieben, unabhängig vom Mengenanfall – in das Entsorgungssystem aus ökologischer und ökonomischer Sicht rechtfertigen.

Die seitens der Abfallwirtschaftsverbände aufgezeigten Problemfelder hätten einer entsprechenden Quantifizierung im Rahmen einer Studie bedurft, deren Durchführung seitens der Verwaltung angeregt worden war.

- 25.3** *Die Landesregierung verwies auf den Umstand, dass die Inanspruchnahme der Sperrmüllsammlung für betriebliche Abfälle unzulässig sei.*

## Deponien

### Einhaltung des Ablagerungsverbots

- 26.1** In Niederösterreich war die Aufsicht über die Deponien im Wesentlichen den bestellten Deponieaufsichtsorganen übertragen. Die deponietechnischen Amtssachverständigen der Abteilung Wasserwirtschaft des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung begutachteten die Berichte der Aufsichtsorgane (Deponieaufsichtsberichte) und erarbeiteten erforderlichenfalls Vorschläge zur Beseitigung aufgetretener Missstände.

Die Deponieaufsichtsorgane wurden auf Initiative des (Bundes-) Länderarbeitskreises Abfallwirtschaft aufgefordert, im 1. Quartal 2004 die Einhaltung des Ablagerungsverbots der Deponieverordnung sowie der Bestimmungen der Deponieeingangskontrolle verstärkt zu prüfen und diesbezüglich Bericht zu legen. Das BMLFUW wurde im Mai 2005 darüber informiert, dass die Sonderberichte in Niederösterreich keine Hinweise auf Unzukömmlichkeiten hinsichtlich des Untersuchungsgegenstands enthielten.

- 26.2** Bei Durchsicht der Deponieaufsichtsberichte stellte der RH fest, dass die darin getroffenen und detailliert erörterten Feststellungen auf Verstöße gegen das Ablagerungsverbot hinwiesen.

- 26.3** *Das BMLFUW teilte mit, dass es den Hinweisen auf Unzukömmlichkeiten der Einhaltung des Ablagerungsverbots nachgehen werde.*

Deponie Heideansiedlung in Wiener Neustadt

- 27.1** Auf dieser Deponie wurden im Jahr 2004 neben mechanisch-biologisch vorbehandeltem Restmüll und mineralischen Abfällen weiterhin Rechengut sowie Stoff- und Gewebeemballagen abgelagert; sie waren im ursprünglichen Konsens als zulässiger Deponieinput enthalten. Ein entsprechender Hinweis auf die mit Beginn des Jahres 2004 geänderte Rechtslage, die bestimmte Stoffe von der Ablagerung ohne Vorbehandlung ausschließt, war im Deponieaufsichtsbericht nicht enthalten.
- 27.2** Bei Rechengut und Textilmaterialien konnte davon ausgegangen werden, dass der organische Kohlenstoffgehalt bei über 5 % lag und daher das Ablagerungsverbot der Deponieverordnung ungeachtet bestehender Bewilligungsbescheide galt.

Aufgrund der Mengenbilanzen der Deponie war davon auszugehen, dass unzulässige Abfälle nur in untergeordnetem Ausmaß abgelagert wurden. Der RH empfahl aber dennoch, die Einhaltung des Ablagerungsverbots für Abfälle durchgängig zu beobachten und das diesbezügliche Problembewusstsein der Deponieaufsichtsorgane zu erhöhen.

- 27.3** *Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die ausgewiesene Ablagerung von Rechengut sowie Stoff- und Gewebeemballagen auf eine fehlerhafte Datenaufzeichnung zurückzuführen.*

Deponie Arbesthal

- 28.1** Auf dieser betrieblich genutzten Deponie wurden im Jahr 2004 unter anderem Aktivkohle und Bitumenkoks abgelagert. Nach Meinung des Gutachters trafen auf diese Produktionsrückstände die Ausnahmebestimmungen zum Ablagerungsverbot gemäß Deponieverordnung zu. Weiters wurden Bitumen und Asphalt deponiert.

In einer Überprüfungsverhandlung wurde im Juni 2005 vom deponietechnischen Amtssachverständigen festgestellt, dass der Deponieaufsichtsbericht zum Jahr 2004 auf eine Einhaltung der Bestimmungen der Deponieverordnung schließen lässt.

## Deponien

- 28.2** Nach Ansicht des RH waren die Ausnahmeregelungen für die genannten Produktionsrückstände nicht anwendbar.

Den Mengenbilanzen der Deponie zufolge war auch hier davon auszugehen, dass unzulässige Abfälle nur in untergeordnetem Ausmaß abgelagert wurden. Dennoch regte der RH die durchgängige Beobachtung der Einhaltung des Ablagerungsverbots für Abfälle an. Weiters wäre das diesbezügliche Problembewusstsein der Deponieaufsichtsorgane zu erhöhen.

### Deponie Stockerau

- 29.1** Im Jahr 1985 wurde der Stadtgemeinde Stockerau die Bewilligung zur Errichtung und zum Betrieb einer Mülldeponie erteilt. Im Jahr 1997 meldete die Betreiberin den Weiterbetrieb der Deponie als Reststoffdeponie und zeigte Maßnahmen zur Erfüllung der erforderlichen Anpassung an den Stand der Technik an.

Die getroffenen Anpassungsmaßnahmen wurden trotz erfolgter Ergänzungen von der Behörde als unzureichend qualifiziert. In der Folge wurde mit Bescheid vom Oktober 1999 ein Einbringungsverbot von Abfällen bis zur vollständigen Anpassung der Deponie an den Stand der Technik ausgesprochen. Die im Anschluss daran mehrmals eingebrachten Unterlagen der Betreiberin wurden als nicht ausreichend erachtet. Die Betreiberin wurde auf das bestehende Einbringungsverbot erneut hingewiesen.

Aus den laufenden Berichten des Deponieaufsichtsorgans ging hervor, dass trotz Einbringungsverbots weiterhin Material angeliefert und deponiert wurde.

Dem Bericht des Deponieaufsichtsorgans zum Jahr 2003 war zu entnehmen, dass der Leiter der Eingangskontrolle nicht nominiert, die Eingangskontrolle bei gleichzeitiger Materialeinlagerung nicht ausreichend durchgeführt und das ab 1. Jänner 2004 geltende Ablagerungsverbot missachtet wurde. Im Anschluss an eine mündliche Verhandlung im Juni 2004 und nach Ermittlung der Kubaturen wurde die Stadtgemeinde Stockerau als Betreiberin mit Bescheid vom März 2005 beauftragt, insgesamt 113.000 m<sup>3</sup> – seit Verhängung des Einbringungsverbots konsenslos eingebrachte – Abfälle bis Ende März 2007 zu entfernen.

- 29.2** Der RH würdigte die durch die Behörde erfolgte zeitnahe und konsequente Anhaltung der Betreiberin zur Erfüllung erforderlicher Anpassungsmaßnahmen an den Stand der Technik. Bei zeitgerechter Erfüllung der Auflagen wäre jener Deponieraum, der nunmehr unter beträchtlichem finanziellen Aufwand zu räumen ist, einer Verfüllung zugänglich gewesen.

Allerdings bemängelte der RH den schleppenden Vollzug des Einbringungsverbots. Durch die späte Reaktion auf die jahrelange Missachtung der Bescheidauflagen sowie die notwendige Räumung und umweltgerechte Entsorgung der Ablagerungen werden – nach überschlägiger Berechnung des RH – von der Stadtgemeinde Stockerau und somit von der öffentlichen Hand Kosten von etwa 14,13 Mill. EUR zu tragen sein. Diesen Kosten stand eine Sicherstellung von 218.000 EUR gegenüber. Der RH wies auf die Bedeutung der Nachführung von Sicherstellungen bestehender Deponien auf ein angemessenes Niveau hin.

Um das für den Bund aus der Verpflichtung zu einer allfälligen Ersatzvornahme sich ergebende Haftungspotenzial entsprechend niedrig zu halten, sollte die Behörde die Einhaltung verhängter Erbringungsverbote zeitnah überprüfen und vorhandene Sicherstellungen beobachten.

- 29.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW sei die Sicherstellung für Deponien für die ordnungsgemäße Errichtung und Erhaltung der deponietechnischen Anlagenteile, die ordnungsgemäße Schließung sowie erforderliche Nachsorgemaßnahmen der Deponie, nicht jedoch für die Räumung konsenswidriger Materials vorgesehen.*
- 29.4** Der RH verwies auf die Rechtslage einschließlich des Deponiebewilligungsbescheids, wonach die mit der Genehmigung verbundenen Auflagen und Verpflichtungen, also die Betriebsführung, von der Sicherstellung umfasst war. Eine Entfernung konsenswidriger Ablagerungen, wie sie aufgrund mangelnder Deponieeingangskontrolle entstanden waren, war danach unter Heranziehung der Sicherheitsleistung ohne weiteres möglich.

## Deponien

### Sicherstellungen für Deponien

**30.1** Der Inhaber einer Deponie hatte gemäß dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002 bis spätestens 1. Jänner 2004 eine angemessene Sicherstellung zur Erfüllung allfälliger Auflagen und Verpflichtungen, insbesondere für die ordnungsgemäße Erhaltung und Stilllegung der Anlage, einschließlich der Nachsorge, zu leisten. Als Sicherstellung galt eine finanzielle Sicherheitsleistung oder etwas Gleichwertiges, wie z.B. eine ausreichende Haftungserklärung einer Gebietskörperschaft bzw. eines Wasser- oder Abfallwirtschaftsverbandes.

Die Sicherstellungsanpassung ist eine (gegebenenfalls von der Behörde einzumahende) Betreiberpflicht, die bei Nichterfüllung zu einem Einbringungsverbot oder zur Schließung der Deponie führen kann. Stichproben des RH zeigten, dass zwar Sicherheitsleistungen vorlagen, eine Anpassung an die ab 1. Jänner 2004 geltenden Bedingungen jedoch noch nicht durchgehend vorgenommen worden war.

Als Basis für die Kalkulation der erforderlichen Sicherstellung war die Verwendung einer vom BMLFUW erstellten Tabellenkalkulation vorgesehen. Die zur korrekten Anwendung der Tabellen erforderlichen Erläuterungen standen erst im Februar 2005 zur Verfügung.

**30.2** Die Pflicht zur unaufgeforderten Anpassung der Sicherstellung an die ab 1. Jänner 2004 geltenden Bedingungen wurde seitens der Deponiebetreiber nicht durchgehend wahrgenommen. Der RH erachtete es daher für notwendig, dass die Behörde die Anpassung lückenlos einmahnt und gegebenenfalls vom Instrumentarium zur Durchsetzung der Verpflichtung Gebrauch macht.

Zunächst fehlten allerdings Regelungen, die einen einheitlichen Vollzug der gesetzlichen Bestimmungen erst möglich machten. Hiedurch verzögerte sich die praktische Durchsetzung der Maßnahme um über ein Jahr. Der RH empfahl, die Anpassung der Sicherstellungen für Deponien nunmehr zügig in Angriff zu nehmen.

**30.3** *Laut Mitteilung der Landesregierung sei die Anpassung der Sicherstellungen mittlerweile im Wesentlichen abgeschlossen worden.*



Deponien

BMLFUW

Abfallwirtschaftskonzept  
im Land NiederösterreichFinanzielle  
Absicherung der  
Deponiebetreiber

**31.1** Zur finanziellen Absicherung einer ordnungsgemäßen Betriebsführung sah die EU-Deponierichtlinie umfangreiche Maßnahmen vor. Diese sollen sicherstellen, dass die durch die Deponiebetreiber in Rechnung gestellten Entgelte alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb einschließlich der finanziellen Sicherheitsleistung sowie der geschätzten Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge der Deponien enthalten. Die Richtlinie war bis 16. Juli 2001 in innerstaatliches Recht zu übernehmen.

Weder das NÖ AWG 1992 noch das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 enthielten Regelungen, welche die Richtlinie entsprechend in nationales Recht umgesetzt hätten.

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist werden EU-Richtlinien – sofern sie hinreichend bestimmt sind – direkt anwendbar. Ein auf der Richtlinie direkt basierender Vollzug der gegenständlichen Bestimmung war in Niederösterreich jedoch nicht gegeben.

**31.2** Nach Ansicht des RH sind Deponiepreise, die eine ordnungsgemäße Betriebsführung ermöglichen (wozu auch die Rückstellungsbildung für die Nachsorge zählt), unabdingbar für die langfristige finanzielle Stabilität der Deponiebetreiber. Die Marktpreise bilden hiedurch den Wertersatz ab, die Konkurrenzierung höherwertiger Behandlungsverfahren würde hiedurch eingeschränkt.

Der RH erachtete daher den umgehenden Vollzug der Richtlinie für erforderlich, wobei eine bundesweit einheitliche Vorgangsweise anzustreben wäre.

**31.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW sei die Umsetzung durch § 39 Abs. 2 Z 6 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 erfolgt.*

**31.4** Gemäß § 39 Abs. 2 Z 6 des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 haben die Unterlagen betreffend den Antrag auf Genehmigung eines Deponieprojekts auch Angaben über die Art und Höhe der Sicherstellung zu enthalten. Der RH sah die erwähnte Gesetzesstelle als ungenügend hinsichtlich der Umsetzung des Art. 10 der EU-Deponierichtlinie an. Er erachtete daher den umgehenden Vollzug der Richtlinie, bzw. deren Umsetzung, für erforderlich.

### **Abfallwirtschafts- gebühr und -abgabe**

**32.1** Das jeweilige Finanzausgleichsgesetz ermächtigt die Gemeinden, durch Beschluss der Gemeindevertretungen Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen auszuschreiben. Der Ertrag der Gebühr ist mit dem doppelten Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten begrenzt.

Gemäß dem NÖ AWG 1992 waren die Gemeinden ermächtigt, für die Bereitstellung von Abfallentsorgungseinrichtungen sowie für die Erfassung und die Behandlung von Abfall eine Abfallwirtschaftsgebühr einzuhoben. Der Jahresertrag dieser Gebühr war mit dem doppelten Jahresaufwand für die Abfallwirtschaft begrenzt.

Ergänzend konnte eine Abfallwirtschaftsabgabe ohne Zweckbindung, begrenzt mit der Höhe der Abfallwirtschaftsgebühr, eingehoben werden. Damit bestand die theoretische Möglichkeit, insgesamt Abgaben in Höhe von 400 % des Jahresaufwands für die Abfallwirtschaft einzuhoben.

In der Praxis verzichteten einige Verbände auf die Einhebung einer Abfallwirtschaftsabgabe; andere schrieben sie in Höhe von bis zu 70 % der Abfallwirtschaftsgebühr vor. Verbände, die auf die Einhebung der Abfallwirtschaftsabgabe verzichteten, finanzierten offenkundig den gesamten Aufwand aus der Abfallwirtschaftsgebühr.

**32.2** Der RH erachtete den eingeräumten Spielraum der Abgabeneinhebung für die Abfallwirtschaft mit 400 % des Jahresaufwands als überzogen. Er wies darauf hin, dass auf Basis der bundesrechtlich bestehenden Ermächtigung mit der Vorschreibung einer einzigen Gebühr alle Ausgaben der Abfallwirtschaft in rechtlich einwandfreier Weise bedeckt werden könnten, wie dies einzelne Abfallwirtschaftsverbände auch praktizierten. Damit hätten sich die Müllgebühren grundsätzlich an den bei sparsamer, wirtschaftlicher und zweckmäßiger Gebarung anfallenden Kosten zu orientieren.



**Abfallwirtschaftliche Daten**

**33.1** Im Juni 2004 wurde das IT-Projekt Wasserdatenverbund NÖ abgeschlossen. Ausgehend von der wasserrechtlichen Bewilligung war darin unter anderem die Erfassung der Stammdaten<sup>1)</sup> und der wesentlichen Bewegungsdaten<sup>2)</sup> aller Deponien vorgesehen. Der Abschluss der Stammdatenerfassung war für Mitte 2005 vorgesehen. Mit einer Verbesserung der Datenlage war nach Meinung der Abteilung Umweltwirtschaft und Raumordnungsförderung mittelfristig zu rechnen.

<sup>1)</sup> Zu den Stammdaten zählen Namen, Sitz und Identifikationsnummer des Unternehmens und der Standorte, Umfang der Berechtigung für die Sammlung und Behandlung, Anlagentyp und Behandlungsverfahren, Kapazitäten und von der Anlagengenehmigung umfasste Abfallarten.

<sup>2)</sup> fortlaufende Aufzeichnungen zu Art, Menge, Herkunft und Verbleib der Abfälle

**33.2** Der RH erachtete eine Datenbasis, wie sie im Wasserdatenverbund NÖ für Deponien vorgesehen war, für Zwecke der Planung und Kontrolle in der Abfallwirtschaft für erforderlich. Die Füllung der Datenbank war hinter dem Zeitplan zurückgeblieben. Dadurch war ein Austausch der Stammdaten mit dem Umweltbundesamt nur eingeschränkt möglich.

Der RH regte an, die Datenerhebung zügig voranzutreiben und inhaltlich eine Erweiterung hinsichtlich der Erfassung behördlicherseits durchgeführter Überprüfungen zu erwägen.

**34.1** Parallel zur Erfassung abfallwirtschaftlicher Daten durch das Land bestand auf Grundlage des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002 eine diesbezügliche Meldepflicht der Inhaber einer Deponie direkt an das BMLFUW ohne Einbindung der Landesstellen. Dabei waren sowohl die Stammdaten als auch die Bewegungsdaten zu übermitteln.

Ein verbessertes Datenmanagement sollte die Kontrolltätigkeit der Behörde und die Erfüllung umfangreicher Berichtspflichten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union erleichtern. Ein Beispiel hierfür war der gemäß Art. 15 der EU-Deponierichtlinie in Form eines Fragebogens zu übermittelnde Durchführungsbericht (erstmalig für die Periode 2001 bis 2003), in dem unter anderem die Gesamtzahl der Deponien und ihre Restkapazität anzugeben waren.

Die im September 2005 vorgenommene Online-Abfrage der vom Umweltbundesamt geführten Anlagendatenbank wies für Niederösterreich 164 Anlagen aus, wobei der vorgesehene Ausweis des freien Deponievolumens nur in der Minderheit der Fälle erfolgte.

## Abfallwirtschaftliche Daten

Der Vergleich der Anzahl der ausgewiesenen Deponien mit der Anzahl der seitens des Landes erfassten 700 Einträge, die noch einer Abstimmung bedurften, verdeutlichte den diesbezüglich geringen Erfassungsgrad.

- 34.2** Der RH verwies auf die Diskrepanz zwischen der Rechtslage, die ab April 2004 eine konsolidierte Datenlage vorsah, und dem schleppenden Vollzug. In der Folge war von einer unzureichenden Qualität der Daten auszugehen, die im Zuge der Erfüllung der Berichtspflichten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union übermittelt wurden.

Er empfahl, die Datenbasis durch Aktualisierung aus dem Aktenbestand des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung umgehend zu verbessern, wobei zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten auf eine Abstimmung der Aktivitäten zwischen Bundes- und Landesstellen zu achten wäre.

- 34.3** *Laut Mitteilung der Landesregierung würden die notwendigen Abstimmungen mit dem Umweltbundesamt in die Wege geleitet werden.*

## Schluss- bemerkungen

- 35** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das Land Niederösterreich hervor:

(1) Möglichkeiten, weitere Gemeinden und Abfallwirtschaftsverbände auf freiwilliger Basis in das System der zentralen thermischen Abfallbehandlung einzubeziehen, wären zu nutzen.

(2) Für alle mechanisch-biologischen Anlagen sollte ein vergleichbares Umweltschutzniveau hergestellt werden.

(3) Auf eine weitgehende Integration der Gemeinden in Abfallwirtschaftsverbände wäre hinzuwirken und eine Verbesserung der Homogenität des Leistungsspektrums der Verbände wäre anzustreben.

(4) Der Fördermitteleinsatz sollte hinsichtlich seiner Effektivität regelmäßig – vor allem im Bereich der Altstoffsammelzentren – anhand geeigneter Parameter evaluiert werden.

(5) Die Sicherstellungen für Deponien gemäß dem Abfallwirtschaftsgesetz 2002 wären anzupassen.

*Laut Mitteilung der Niederösterreichischen Landesregierung seien die Empfehlungen des RH im Stadium der Verwirklichung.*

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

### **Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl**

Die für die Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl eingerichtete Projektstruktur konnte die Komplexität des Vorhabens erst in einer späteren Projektphase bewältigen. Die Kosten des Projekts Bindermichl beliefen sich mit Stand 31. März 2005 auf rd. 149,63 Mill. EUR (mit Preisgleitung). Ohne Berücksichtigung der Preisgleitungen stiegen sie zwischen der Kostenschätzung im Vorprojekt vom Februar 2000 und jener vom März 2005 um rd. 42,45 Mill. EUR auf rd. 135,65 Mill. EUR an.

Kostenerhöhungen entstanden unter anderem aufgrund von Planungs- und Schätzungsmängeln sowie Zusatzleistungen, die im Zuge der Projektentwicklung gefordert bzw. beschlossen wurden.

Aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen kam es zwischen den Projektbeteiligten angesichts der zum Teil unklaren Vertragslage zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der Kostentragung.

#### **Kurzfassung**

#### **Projektentwicklung**

Das Verkehrsaufkommen auf der A 7 Mühlkreis Autobahn von und zur A 1 West Autobahn durch das Stadtgebiet von Linz stieg in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich an. Die Autobahn, die im Bereich Bindermichl durch ein dicht bebautes Gebiet mit rd. 3.000 Einwohnern führt, zählt mit rd. 90.000 bis 100.000 Kraftfahrzeugen pro Tag auf beiden Richtungsfahrbahnen zu den am stärksten befahrenen Straßen Österreichs. Aufgrund der stetig steigenden Lärm- und Schadstoffbelastung für die Bevölkerung bestand seit langem dringender Handlungsbedarf.

## Kurzfassung

Über Initiative des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz erfolgte 1996 ein Ideenwettbewerb zur Lösung des Verkehrsproblems auf der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl. Das Siegerprojekt sah im Wesentlichen die Untertunnelung der Autobahn im Bereich Bindermichl und die Überbauung der bestehenden Strecke im Bereich Niedernhart vor (Einhausung Niedernhart).

Ab Mitte des Jahres 1997 beauftragten das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz erste Planungen; die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) stieg im Frühjahr 1999 in das Projekt ein. Dieses wurde Ende des Jahres 2005 fertig gestellt und für den Verkehr freigegeben.

### Vertragsgrundlagen

Es war beabsichtigt, das Vorhaben nicht über den zwischen der ASFINAG und dem Land Oberösterreich bestehenden Werkvertrag abzuwickeln, sondern eine gesonderte Ziel- und Leistungsvereinbarung abzuschließen. Letztere wurde erst nach Vorlage des Bauprojekts am 6. Oktober 2003 rechtswirksam. Sie war nämlich mit dem am selben Tag abgeschlossenen Bezuschussungsvertrag zeitlich verknüpft. Dieser wurde zwischen der ASFINAG, dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz zur Regelung der Finanzierung des Vorhabens abgeschlossen.

Die Formulierungen in beiden Verträgen hinsichtlich der Finanzierung des Vorhabens verursachten ebenso wie die Festlegung einer vom Land Oberösterreich zu übernehmenden Kostengarantie einen Interpretationsspielraum.

### Projektorganisation und Verfahren

Der rechtzeitige Aufbau der erforderlichen Steuerungs- und Controllingstrukturen durch das Land Oberösterreich unterblieb weitgehend. Erst durch die verstärkte Mitwirkung der ASFINAG ab 2004 wurde eine Projektstruktur geschaffen, die der Komplexität des Vorhabens angemessen war.

Das Genehmigungsverfahren war mit großen Schwierigkeiten verbunden. Aufgrund erheblicher Mängel und fehlender Unterlagen stimmte die ASFINAG weder dem im August 1999 vom Land Oberösterreich vorgelegten Vorprojekt noch der im Mai 2000 übergebenen Überarbeitung zu. Erst nach Ergänzung der Unterlagen reichte sie im September 2000 das Projekt beim BMVIT ein. Dieses forderte zahlreiche Ergänzungen bezüglich der Straßenprojektierung und der Verkehrsführung.

Nach Vorlage mehrerer Varianten zur Verkehrsführung stimmte das BMVIT im Dezember 2001 dem Vorprojekt endgültig zu. Die geforderten Ergänzungen zur Straßenprojektierung waren allerdings größtenteils nicht eingearbeitet.

Da alle drei Projektbeteiligten einen Baubeginn im Herbst 2003 anstrebten, musste das Einreichprojekt spätestens im April 2002 genehmigt sein. Das Land Oberösterreich übermittelte die Einreichunterlagen der ASFINAG daher bereits zwei Monate nach der Genehmigung des Vorprojekts. Diese stellte zwar zahlreiche Mängel fest, suchte aber dennoch beim BMVIT um Genehmigung an; dabei wies sie darauf hin, das Land Oberösterreich aufgefordert zu haben, die Mängel im weiteren Planungsprozess zu beheben.

Im März 2002 genehmigte das BMVIT das Einreichprojekt mit 17 Auflagen bzw. Bedingungen. Diese betrafen wie im Vorprojekt vor allem die Straßenprojektierung. Gemäß einer damals geltenden Dienstansweisung wäre das Bauprojekt spätestens zwei Monate vor der Ausschreibung vom zuständigen Bundesministerium zur Kenntnisnahme vorzulegen gewesen. In Abstimmung mit dem BMVIT behielt sich jedoch die ASFINAG die Zustimmung vor.

Dem vom Land Oberösterreich vorgelegten Bauprojekt stimmte die ASFINAG im April 2003 zu; eine entsprechende Prüfung auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit erfolgte allerdings nicht. Wegen neuerlich fehlender Unterlagen nahm die ASFINAG die Projekte für die elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung (E/M-Ausrüstung) sowie für die Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne von der Zustimmung aus.

Obwohl Ende September 2003 der Straßen-, Brücken- und Tunnelbau sowie Mitte Jänner 2004 die Arbeiten für die E/M-Ausrüstung begonnen hatten, machten spätere Projektänderungen bzw. Abstimmungen Neu- und Umplanungen erforderlich.

**Kurzfassung****Kosten**

Die Nettokosten des Vorhabens, die im Einreichprojekt (Jänner 2002) mit rd. 110,55 Mill. EUR (ohne Preisgleitung) geschätzt worden waren, wurden durch den Entfall einiger Projektteile im Zuge der Finanzierungsverhandlungen im Dezember 2002 auf rd. 97,35 Mill. EUR (ohne Preisgleitung) reduziert; sie stiegen jedoch in der Zwischenzeit mit Stand 31. März 2005 auf rd. 135,65 Mill. EUR (ohne Preisgleitung) bzw. rd. 149,63 Mill. EUR (mit Preisgleitung) an.

Die Teilbereiche der Gesamtkostenschätzung im Vorprojekt wiesen einen unterschiedlichen Detaillierungsgrad auf; darüber hinaus fehlte die qualitative Abstimmung der Kostenpositionen durch die Projektleitung. Die Kostenberechnung des Einreichprojekts war in vielen Bereichen nicht genau nachvollziehbar; der Detaillierungsgrad entsprach nicht dem Stand der Projektentwicklung.

Die im Vorfeld der Finanzierungsgespräche im Dezember 2002 erstellten Kostenschätzungen waren in zahlreichen Punkten nicht nachvollziehbar. Eine kontinuierliche Aktualisierung und Ergänzung der Kostenschätzungen um die vorgenommenen Projektänderungen bzw. um bereits bekannte Kostenerhöhungen bei einzelnen Projektteilen erfolgte nicht. Die Ziel- und Leistungsvereinbarung wurde auf Basis einer unaktuellen und reduzierten Kostenschätzung getroffen.

Obwohl das der ASFINAG vom Land Oberösterreich zur Genehmigung vorgelegte Bauprojekt entgegen den Anforderungen einer Dienstweisung keine Kostenschätzung enthielt, stimmte diese, wie erwähnt, dem Projekt mit Ausnahme zweier Projektteile im April 2003 zu.

Auch bis zum Baubeginn im September 2003 wurden keine aktualisierten Kostenschätzungen erstellt, obwohl beispielsweise im Lenkungsausschuss laufend Entscheidungen über Projektänderungen getroffen wurden, die mit Mehrkosten verbunden waren. Erst mit 30. September 2003 erstellte die Projektleitung eine neue Kostenschätzung. Diese basierte großteils auf bereits vertraglich gesicherten Kosten aus Aufträgen sowie auf den zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Angeboten und wies Gesamtkosten mit Preisgleitung von rd. 138,04 Mill. EUR aus.

Dem im Oktober 2003 von der ASFINAG unterzeichneten Bezuschussungsvertrag wurde die Kostenschätzung der Ziel- und Leistungsvereinbarung zugrunde gelegt, obwohl erhebliche Mehrkosten bekannt geworden waren.



Kurzfassung

BMVIT

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

Mit der Einrichtung der Begleitenden Kontrolle durch die ASFINAG im Oktober 2003 wurden das Kostencontrolling neu organisiert, die Struktur der Kostenaufstellung teilweise verändert und die Kostenschätzungen kontinuierlich aktualisiert. Durch die zeitgerechte Einrichtung der Begleitenden Kontrolle hätten die massiven Kostensteigerungen wesentlich früher erkannt werden können.

Kostensteigerungen waren unter anderem infolge mangelhafter Planungen und Schätzungen, Zusatzleistungen, Erhöhung von technischen Standards, Forderungen bzw. Auflagen/Bedingungen aus den behördlichen Verfahren und Indexsteigerungen zu verzeichnen.

Neben dem Projekt Bindermichl gelangten noch weitere Teilprojekte zur Ausführung, unter anderem eine Verkehrsbeeinflussungsanlage. Damit stiegen die geschätzten Gesamtkosten aller Maßnahmen mit Stand 31. März 2005 auf rd. 175,17 Mill. EUR (mit Preisgleitung).

Sehr hohe Kostensteigerungen waren im Bereich der E/M-Ausrüstung zu verzeichnen. Ein Teil der Kostenerhöhung von rd. 7,84 Mill. EUR (Kostenschätzung) bzw. rd. 11,09 Mill. EUR (Angebotssumme) auf rd. 23,60 Mill. EUR (prognostizierte Abrechnungssumme) entstand durch Zusatzleistungen. Der überwiegende Teil der Kostenerhöhungen war jedoch auf neue Planungsstandards, unausgereifte Planungen und mangelhafte Ausschreibungsunterlagen zurückzuführen.

Durch das nach Vergabe des Hauptauftrages entstandene enorme zusätzliche Auftragsvolumen von rd. 14,53 Mill. EUR trat eine erhebliche Verzerrung des Wettbewerbes ein.

Aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen kam es zwischen den Projektbeteiligten zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der Kostentragung. Der RH legte hinsichtlich der Aufteilung der Mehrkosten Vorschläge für wesentliche Kostenpositionen vor.

### Kenndaten zur A 7 Mühlkreis Autobahn, Bereich Bindermichl

<b>Kraftfahrzeuge pro Tag</b>	bis zu 100.000 Kraftfahrzeuge pro 24 Stunden und Gesamtquerschnitt (beide Richtungsfahrbahnen)						
<b>Gesamtmaßnahme</b>	Absenkung und Untertunnelung im Bereich Bindermichl sowie Einhausung im Bereich Niedernhart; Errichtung bei Aufrechterhaltung des vollen Autobahnbetriebes, 22 Verkehrsführungsphasen						
<b>Länge</b>	rd. 2,5 km						
<b>Tunnel Bindermichl</b>	zweiöhriger Autobahntunnel, Tieferlegung um rd. 10 m, Länge 1.060 m						
<b>Einhausung Niedernhart</b>	Überbauung der bestehenden Strecke, Länge rd. 580 m						
<b>Brückenobjekte</b>	Neubau von fünf Objekten, Sanierung von zwei Objekten						
<b>Massenbilanz</b>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td>gesamte Erdbewegung</td> <td style="text-align: right;">800.000 m<sup>3</sup></td> </tr> <tr> <td>gesamte Betonkubatur</td> <td style="text-align: right;">200.000 m<sup>3</sup></td> </tr> <tr> <td>gesamte Stahltonnage</td> <td style="text-align: right;">20.000 t</td> </tr> </table>	gesamte Erdbewegung	800.000 m <sup>3</sup>	gesamte Betonkubatur	200.000 m <sup>3</sup>	gesamte Stahltonnage	20.000 t
gesamte Erdbewegung	800.000 m <sup>3</sup>						
gesamte Betonkubatur	200.000 m <sup>3</sup>						
gesamte Stahltonnage	20.000 t						
<b>Bauzeit (Hauptbauarbeiten)</b>	September 2003 bis Dezember 2005						
<b>Kosten des Projekts Bindermichl</b>	rd. 149,63 Mill. EUR netto <sup>1)</sup> (Stand 31. März 2005)						
<b>Gesamtkosten des Vorhabens<sup>2)</sup></b>	rd. 175,17 Mill. EUR (Stand 31. März 2005)						
<b>Wettbewerb</b>	Jänner 1996						
<b>Genehmigung des Vorprojekts</b>	12. Dezember 2001						
<b>Genehmigung des Einreichprojekts</b>	15. März 2002						
<b>Trassenverordnung gemäß § 4 Bundesstraßengesetz 1971</b>	23. August 2002						
<b>Verträge</b>							
<b>Werkvertrag</b>	Vertrag zwischen der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) und dem Land Oberösterreich vom Juni 1997 mit einem umfangreichen Leistungskatalog unter anderem über die Abwicklung der Neu- und Umbauten von Bundesautobahnen						
<b>Ziel- und Leistungsvereinbarung</b>	Vertrag zwischen der ASFINAG und dem Land Oberösterreich betreffend die Organisation der Projektabwicklung; Unterzeichnung Land Oberösterreich: 24. Februar 2003 Unterzeichnung ASFINAG: 28. März 2003						
<b>Bezuschussungsvertrag</b>	Vertrag zwischen der ASFINAG, dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz über die Finanzierung; Beschluss Gemeinderat Landeshauptstadt Linz: 6. März 2003 Beschluss Oberösterreichischer Landtag: 5. Juni 2003 Unterzeichnung ASFINAG: 6. Oktober 2003						

<sup>1)</sup> Alle in der Folge angeführten Kostenangaben stellen Nettobeträge – somit ohne Umsatzsteuer – dar.

<sup>2)</sup> Diese umfassen neben dem Projekt Bindermichl auch die Teilprojekte Instandhaltung, Linieninfrastruktur, Mittelstreifenentwässerung und Verkehrsbeeinflussungsanlage Bindermichl, welche ausschließlich von der ASFINAG finanziert wurden.





## Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl

### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von März bis April 2005 die Gebarung der ASFINAG Bau Management GmbH (ASFINAG BMG), des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz hinsichtlich der Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl aufgrund von erheblichen Kostensteigerungen. Prüfungsthemen waren die Projektgeschichte, die Vertragsgrundlagen, die Projektorganisation, die Planungsphasen einschließlich der Genehmigungsverfahren, die Kostenentwicklung und ausgewählte Planungen.

Zu dem im August 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Landeshauptstadt Linz im November 2005 sowie die ASFINAG BMG und das Land Oberösterreich im Dezember 2005 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2006.

### Projektentwicklung

#### Ausgangslage und Wettbewerb

- 2 (1) Das Verkehrsaufkommen auf der A 7 Mühlkreis Autobahn von und zur A 1 West Autobahn durch das Stadtgebiet von Linz stieg in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich an. Die Autobahn, die im Bereich Bindermichl durch ein dicht bebautes Gebiet mit rd. 3.000 Einwohnern führt, zählt mit rd. 90.000 bis 100.000 Kraftfahrzeugen pro Tag auf beiden Richtungsfahrbahnen zu den am stärksten befahrenen Straßen Österreichs.

Die zu geringe Leistungsfähigkeit der Autobahn hatte tägliche Staus zu den Hauptverkehrszeiten und das Ansteigen der Zahl der Unfälle zur Folge. Aufgrund der stetig steigenden Lärm- und Schadstoffbelastung für die Bevölkerung bestand seit langem dringender Handlungsbedarf.

(2) Nach mehreren ergebnislosen Bemühungen von Bund, dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz in Vorjahren erfolgte im Jänner 1996 über Initiative des Landes sowie der Landeshauptstadt ein Ideenwettbewerb für den Autobahnabschnitt im Bereich Bindermichl (Lißfeld – Hummelhof – Wankmüllerhofstraße).

Die wesentlichsten Kriterien waren ein hoher Schutz der Bevölkerung vor Lärm- und Schadstoffimmissionen, die Verbindung der Stadtteile beiderseits der Autobahn (Bindermichl und Spallerhof), die Vermeidung der Absiedlung der Wohnbevölkerung sowie die weitgehende Erhaltung der bestehenden und die Schaffung neuer Grünflächen.

## Projektentwicklung

Die aus 29 eingereichten Vorschlägen gewählte siegreiche Planergruppe legte das in der Folge beschriebene Projekt vor und wurde vom Land Oberösterreich sowie der Landeshauptstadt Linz ab Mitte des Jahres 1997 mit ersten Planungen beauftragt.

### Projektbeschreibung

- 3 Der Projektbereich erstreckt sich nach der Anschlussstelle Salzburger Straße im Süden über den Bereich Bindermichl mit der Anschlussstelle Muldenstraße bis zur Anschlussstelle Wiener Straße im Nordosten und zur Anschlussstelle Unionstraße im Nordwesten. Die gesamte Strecke hat eine Länge von rd. 2,5 km.

Für die Durchleitung der von Norden (Linz – Zentrum) bzw. Süden (Salzburger Straße) einbindenden Verkehrsströme weisen beide Tunnelröhren jeweils drei Fahrstreifen und einen Sicherheitsstreifen auf. Zur Reduktion bzw. Beseitigung der Lärm- und Schadstoffbelastung wurde die Autobahn in diesem Streckenabschnitt um bis zu 10 m abgesenkt und über eine Länge von 1.060 m untertunnelt.

Die Muldenstraße als Verbindung zwischen den Stadtteilen Spallerhof und Bindermichl, die bisher die Autobahn unterquerte, wurde auf das Niveau der bisherigen Autobahn angehoben und über den beiden Tunnelröhren als Kreisverkehr ausgebildet.

An den Kreisverkehr Muldenstraße sind sechs Rampenfahrbahnen von und zur Autobahn angeschlossen. Je eine links und rechts der Hauptfahrbahn angeordnete Rampe dient von Süden (A 1) kommend der Ausfahrt von der A 7 in den Kreisverkehr. Für die Einfahrt vom Kreisverkehr in Richtung Norden ist die rechte Rampe für den weiterführenden Verkehr Richtung Freistadt – Prag, die linke Rampe für den weiterführenden Verkehr Richtung Linz–Zentrum vorgesehen. Diese Lösung soll eine Verkehrsentsflechtung bewirken und gefährliche Fahrstreifenwechsel auf zu kurzer Länge vermeiden.

Im Bereich Niedernhart (Wagner–Jauregg–Krankenhaus) wurde die bestehende Autobahn auf einer Länge von rd. 580 m mit einer Überbauung versehen (Einhausung Niedernhart). Im Knoten Hummelhof wurden bestehende Rampen sowie Brückenobjekte neu errichtet bzw. saniert und verbreitert.



Projektentwicklung

BMVIT

### Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl

Den Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen in Tunnel und Einhausung wurde große Bedeutung beigemessen. Die erstmalige Installation einer Verkehrsbeeinflussungsanlage<sup>1)</sup> im Projektbereich dient der Lenkung der Verkehrsströme und soll die Verkehrsteilnehmer rechtzeitig über Verkehrsbehinderungen (Unfälle, Stau usw.) informieren.

<sup>1)</sup> Verkehrsbeeinflussungsanlagen sollen zu einer Erhöhung der Verkehrssicherheit, zur besseren Ausnutzung der Leistungsfähigkeit der Straßen sowie zur Steigerung des Fahrkomforts beitragen. Zu den wesentlichen Maßnahmen der Beeinflussung gehören Streckenbeeinflussungen, Wechselwegweisungen und Informationseinrichtungen.

Das Projekt wurde Ende des Jahres 2005 fertig gestellt und für den Verkehr freigegeben. Die Untertunnelung im Bereich Bindermichl bewirkt, dass die beiden durch die Autobahn bisher getrennten Stadtteile Spalderhof und Bindermichl wieder verbunden sind.

## Vertragsgrundlagen

### Projektbeteiligte

- 4 Die Landeshauptstadt Linz und das Land Oberösterreich hatten zwar das Projekt mit dem Wettbewerb eingeleitet und vorangetrieben; trotzdem waren sie bereits in den ersten Sitzungen der Projektgruppe<sup>2)</sup> ab November 1997 bemüht, die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) als Kostenträgerin und Betreiberin der Autobahn in das Projekt einzubinden. Im April 1998 wurde das Projekt der ASFINAG erstmals vorgestellt.

<sup>2)</sup> Siegerteam des Wettbewerbes sowie Vertreter des Landes Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz

Als Bedingung für ihren Einstieg in das Projekt forderte die ASFINAG den Nachweis der Dringlichkeit der Maßnahmen (z.B. Staudokumentation, Querschnittüberlastung, Fehlen von Verflechtungsstrecken, fehlende Sicherheitsstreifen, Unfallbilanz, Trennwirkung für zwei Stadtteile usw.); zusätzlich verlangte sie eine Kosten-Nutzen-Untersuchung.

Die von der Landeshauptstadt und dem Land geforderten Unterlagen wurden im Jänner 1999 der ASFINAG übergeben. Gleichzeitig erklärten sich beide Gebietskörperschaften zu einer finanziellen Beteiligung am Projekt bereit. Die Kosten der damals erforderlichen Planungsaufträge (z.B. Vermessung) wurden von der Landeshauptstadt und dem Land mit späterer Anrechnung auf die Gesamtkosten jeweils zur Hälfte bevorschusst.

## Vertragsgrundlagen

Nach Prüfung durch die ASFINAG teilte diese im April 1999 dem Land Oberösterreich mit, dass sie den Umbau der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich des vorliegenden Projekts grundsätzlich zur Kenntnis nehme. Gleichzeitig beauftragte sie das Land mit der Erstellung des Vorprojekts, was als offizieller Einstieg der ASFINAG in das Projekt anzusehen war.

### Werkvertrag

- 5 Die ASFINAG hatte im Juni 1997 mit dem Land Oberösterreich sowie auch mit den anderen Ländern einen Werkvertrag abgeschlossen. Gegenstand dieses Vertrages bildete unter anderem die gesamte eigenverantwortliche Abwicklung der Neu- und Umbauten von Bundesautobahnen, einschließlich der A 7 Mühlkreis Autobahn durch das Land im Einvernehmen mit der ASFINAG. Die Länder erhielten dafür auf Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes 1997, BGBl. Nr. 201/1996, ein jährliches Pauschalentgelt in Höhe von 10 % der Nettobaukosten.

Im April 1999 – zur Zeit der Auftragserteilung an das Land Oberösterreich, das Vorprojekt zu erstellen – war Rechtsgrundlage somit noch der Werkvertrag. Mit der Landeshauptstadt Linz, die ebenfalls an der Erstellung des Vorprojekts mitwirkte, bestand kein entsprechendes Vertragsverhältnis.

### Ziel- und Leistungsvereinbarung

#### Entwicklung

- 6.1 In einer Besprechung im September 2001 über den Kostenteilungsschlüssel vereinbarten das Land Oberösterreich und die ASFINAG unter anderem, dass das Land das Vorhaben im Auftrag der ASFINAG umsetzen sowie die Projektsteuerung übernehmen werde. Die ASFINAG kündigte dafür allerdings, in Abweichung von der bisherigen Vorgangsweise, die Ausarbeitung eines eigenen Übereinkommens an. Grund dafür war, dass die ASFINAG dazu übergang, sich bei komplex strukturierten und technisch schwierigen Projekten mehr Einfluss- sowie Steuerungsmöglichkeiten bei der Projektabwicklung zu sichern.

Die ASFINAG legte in der Folge den Entwurf einer Ziel- und Leistungsvereinbarung mit definierten Rechten sowie Pflichten der Vertragspartner vor. Dieser sah ein „In-Kraft-Treten“ rückwirkend mit 1. April 2002 vor.\*

\* Dieser Termin fiel mit der Änderung des Bundesstraßengesetzes 1971 (Artikel 4 Bundesstraßen-Übertragungsgesetz, BGBl. I Nr. 50/2002) zusammen, wonach nur mehr Bundesautobahnen und Bundesschnellstraßen als Bundesstraßen gelten.

Die Verhandlungen über die Ziel- und Leistungsvereinbarung, die von Vertretern der Landesbaudirektion geführt wurden, begannen im Frühjahr 2002 nach der Genehmigung des Einreichprojekts Mitte März 2002; sie waren dem Grunde nach bereits Ende September 2002 abgeschlossen.

Finanzierungsverhandlungen zwischen dem Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz im Dezember 2002 führten zu Änderungen, so dass der Vertrag erst rd. ein Jahr nach Beginn der Verhandlungen am 24. Februar 2003 durch den Landeshauptmann und am 28. März 2003 durch die ASFINAG rechtsgültig unterzeichnet wurde.

Tatsächlich wurde der Vertrag jedoch erst am 6. Oktober 2003, dem Tag des Abschlusses des Bezuschussungsvertrages (Finanzierungsvertrag zwischen ASFINAG, Land Oberösterreich und Landeshauptstadt Linz), rechtswirksam; er sah für die daraus entstandenen Rechte und Pflichten einen rückwirkenden Leistungsbeginn ab 1. April 2002 vor.

Anfang Oktober 2003 war die Planung bereits abgeschlossen und mit den Hauptbauarbeiten begonnen worden (September 2003).

- 6.2 Der RH beanstandete die erhebliche Verzögerung bis zum In-Kraft-Treten der Ziel- und Leistungsvereinbarung. Gerade für umfangreiche und komplexe Projekte sollten im Interesse der Rechtssicherheit eindeutige vertragliche Grundlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG würden keine weiteren Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit den Ländern abgeschlossen werden. Sämtliche mit dem Land Oberösterreich bestehenden Ziel- und Leistungsvereinbarungen seien einvernehmlich gelöst sowie die Leistungen entsprechend der Konzernstruktur an die ASFINAG BMG übertragen worden.*

#### Inhalt

- 7 Der Vertrag legte als gemeinsames Ziel von ASFINAG und Land Oberösterreich die Planung, Projektierung und Errichtung des Projekts fest. Einen wesentlichen Inhalt bildete der Leistungskatalog, der die Rechte und Pflichten der Vertragspartner definierte. Der Zweck lag darin, für dieses komplexe Projekt eine straffe Projektorganisation mit umfangreichem Controlling und Steuerungsmöglichkeiten für die ASFINAG vorzusehen.

## Vertragsgrundlagen

Auf das Land Oberösterreich entfielen im Wesentlichen das **Projektmanagement** (Projektleitung, –steuerung und –koordination), insbesondere Struktur-, Termin- sowie Kostenplanung mit umfassendem Projektcontrolling und Berichterstattung, die quartalsmäßige Kostenrevision, das Erstellen einer Projektdokumentation, die Risikoanalysen sowie die Einholung der Genehmigungen für Vergaben.

Der ASFINAG oblagen die Pflichten der **Bauherrnschaft**, die Einrichtung einer Begleitenden Kontrolle und die Kenntnisnahme von bzw. die Zustimmung zu Vergaben. Eine besondere Bestimmung, die über Betreiben der ASFINAG in den Vertrag aufgenommen wurde, betraf die so genannte – in weiterer Folge näher beschriebene – **Kostengarantie**.

### Bezuschussungsvertrag

#### Entwicklung

- 8.1** Parallel zur Ziel- und Leistungsvereinbarung begannen im April 2002 unter der Verantwortung der Finanzabteilung des Landes die Gespräche bzw. Verhandlungen über die Finanzierung des Vorhabens durch die ASFINAG, das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz. Nach mehreren Verhandlungsrunden führten das Land und die Landeshauptstadt im Dezember 2002 Finanzierungsgespräche, die eine Reduktion der damaligen Schätzkosten von rd. 109,17 Mill. EUR\* auf rd. 97,35 Mill. EUR (Preisbasis Jänner 2002) zur Folge hatten.

\* gemäß Kostenaufstellung vom 6. Juni 2002

Nach einer abschließenden Verhandlungsrunde im Jänner 2003 erfolgten die Beschlussfassungen im Gemeinderat der Landeshauptstadt Linz und im Oberösterreichischen Landtag am 6. März bzw. am 5. Juni 2003. Der Vorstand der ASFINAG unterzeichnete den Zuschussvertrag am 6. Oktober 2003, wodurch infolge der zeitlichen Verknüpfung mit der Ziel- und Leistungsvereinbarung die Rechtswirksamkeit beider Verträge erst an diesem Tag entstand.

- 8.2** Der RH bemängelte die lange Verhandlungsdauer und die sehr späte Rechtswirksamkeit der Ziel- und Leistungsvereinbarung infolge ihrer zeitlichen Verknüpfung mit dem Zuschussvertrag. Er erachtete diese Verknüpfung als nicht zweckmäßig; ohne diese hätte nämlich die Ziel- und Leistungsvereinbarung als wichtigste organisatorische Grundlage für die Projektabwicklung bereits ein halbes Jahr früher (Unterzeichnung durch die ASFINAG am 28. März 2003) rechtswirksam werden können.



Vertragsgrundlagen

BMVIT

### Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl

**8.3** Laut Stellungnahme der Landesregierung sei die Verhandlungsdauer im Hinblick auf die Interessensituation der drei Vertragspartner und die zu klärenden grundsätzlichen Fragen – insbesondere die Höhe der Finanzierungsanteile – plausibel gewesen.

**8.4** Nach Ansicht des RH wirkten sich der lange Zeitraum vom Abschluss der Verhandlungen im Jänner 2003 bis zur Unterzeichnung des Vertrages im Oktober 2003 sowie die Verknüpfung mit der Ziel- und Leistungsvereinbarung insofern ungünstig aus, als sie zu den Schwierigkeiten bei der im Folgenden näher dargestellten Projektorganisation beitrugen. Der RH bekräftigte seine Empfehlung, dass gerade für umfangreiche und komplexe Projekte eindeutige vertragliche Grundlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen sollten.

#### Kostenaufteilung

**9.1** Der Bezuschussungsvertrag gliederte die Projektkosten in Punkt III wie folgt auf:

	in EUR
geschätzte Gesamtkosten	100.416.000
abzüglich vom Land und der Landeshauptstadt endgültig getragener Planungskosten	– 3.172.000
abzüglich Oberflächengestaltung (von der Landes- hauptstadt endgültig getragen)	– 3.070.000
verbleibendes geschätztes Finanzierungserfordernis	94.174.000

## Vertragsgrundlagen

Zu dem verbleibenden geschätzten Finanzierungserfordernis hatten die Beteiligten folgende Zuschüsse zu leisten (die angeführten Prozentsätze sind im Vertrag nicht enthalten, sondern wurden vom RH zur besseren Übersicht angefügt):

	in EUR	in %
Land Oberösterreich	12.023.000	12,77
Landeshauptstadt Linz	8.953.000	9,50
ASFINAG	73.198.000	77,73
<b>Summe</b>	<b>94.174.000</b>	<b>100,00</b>

In der Beilage 4 – Projektkostenschätzung\*, die einen wesentlichen Bestandteil des Vertrages bildete, waren die Gesamtprojektkosten mit 97.346.237 EUR angeführt; dabei wurden der ASFINAG und Dritten (Land Oberösterreich, Landeshauptstadt Linz) bestimmte Kostenpositionen zugewiesen. Als Gesamtanteile für das Land sowie die Landeshauptstadt gemeinsam bzw. für die ASFINAG waren folgende Beträge und Prozentsätze ausgewiesen:

\* Diese war inhaltsgleich als Beilage 3 ein integrierender Bestandteil der Ziel- und Leistungsvereinbarung.

	in EUR	in %
Dritte (Land und Landeshauptstadt)	24.148.320	23,07
ASFINAG	73.197.917	76,93
<b>Summe</b>	<b>97.346.237</b>	<b>100,00</b>



Die Differenz bei den Gesamtprojektkosten ergab sich, weil die vom Land und der Landeshauptstadt endgültig getragenen Planungskosten (rd. 3.172.000 EUR) noch nicht in Abzug gebracht worden waren. Der auf das Land und die Landeshauptstadt entfallende Anteil war nicht auf die beiden Rechtsträger aufgeschlüsselt. Die angeführten Prozentsätze waren rechnerisch nicht nachvollziehbar.

Im Punkt III Abs. 5 des Bezuschussungsvertrages wurde ausdrücklich vereinbart, dass sich die **tatsächlich** vom Land und der Landeshauptstadt zu leistenden Zuschüsse nach dem Anteil ihrer geschätzten Zuschüsse am geschätzten vertragsgegenständlichen Finanzierungserfordernis berechnen. Dieser Anteil ist auf das tatsächliche vertragsgegenständliche Finanzierungserfordernis umzulegen und der Anteil der ASFINAG analog zu behandeln.

- 9.2 Der RH bemängelte, dass die in der Beilage 4 enthaltene Kostenschätzung und -aufteilung unübersichtlich waren. Er erachtete auch die Textierung des Vertrages als nicht zweckmäßig, weil nicht eindeutig hervorging, ob die Kostenaufteilung der Beilage 4 dazu diene, Prozentsätze für die Anwendung auf die tatsächlichen Kosten zu ermitteln.

Dadurch ergab sich ein vermeidbarer Interpretationsspielraum. Gerade bei mehreren Projektbeteiligten und sehr hohen Gesamtkosten hätte eine besonders sorgfältige Abstimmung erfolgen müssen, um Missverständnisse und Fehlinterpretationen von vornherein auszuschließen.

Der RH empfahl, Finanzierungsverträge möglichst präzise abzufassen, um den Interpretationsspielraum zu minimieren.

- 9.3 *Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG stelle der aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der Vertragsparteien erarbeitete Kompromiss zur Kostenübernahme eine klare Regelung dar. Gemäß Punkt III Abs. 5 des Bezuschussungsvertrages sei das tatsächliche Finanzierungserfordernis nach dem Kostenteilungsschlüssel aufzuteilen.*

*Die Landesregierung führte in ihrer Stellungnahme aus, dass die im Vertrag angeführten Beträge mit denen in der Beilage 4 zur Gänze übereinstimmten. Die Projektkostenschätzung der Beilage 4 habe nur dazu gedient, die geschätzten Gesamtkosten zu dokumentieren. Relevant könnten nur das im Vertrag selbst genannte „geschätzte vertragsgegenständliche Finanzierungserfordernis“ von 94.174.000 EUR und die ebenfalls vereinbarten Finanzierungsanteile der Vertragspartner sein; sonst hätte nämlich der Verweis auf die Beilage genügt.*

## Vertragsgrundlagen

**9.4** Der RH erwiderte, dass sich seine Feststellungen auf eine Summe von Einzelheiten in der Gestaltung der beiden Verträge gründeten, die auf eine mangelnde Abstimmung schließen ließen und die Transparenz beeinträchtigten.

### Kostengarantie

**10.1** Die maximale Finanzierungssumme der ASFINAG sollte ursprünglich mit 65,8 Mill. EUR begrenzt werden. Als Ergebnis der Verhandlungen über den Bezuschussungsvertrag wurde diese Obergrenze nicht mehr beibehalten, sondern letztlich Einigung über die Anwendung von Prozentsätzen auf die tatsächlichen Kosten erzielt.

Die ASFINAG bestand im Rahmen der Verhandlung der Ziel- und Leistungsvereinbarung dennoch auf der Aufnahme der so genannten Kostengarantie. Demnach „garantierte das Land Oberösterreich die Einhaltung der in den Beilagen angegebenen Termine und Kosten, sofern nicht unvorhersehbare Umstände eintreten, welche außerhalb des Verantwortungsbereiches des Landes gelegen sind, die eine Einhaltung dieser unmöglich machen“.

Die Garantie bezog sich somit auf die in der Beilage 3\* mit 97.346.237 EUR bezifferten Baukosten. Damit sollte erreicht werden, dass Mehrkosten bei Zutreffen der Voraussetzungen nicht von der ASFINAG, sondern vom Land Oberösterreich getragen werden.

\* Wie erwähnt, war diese Beilage inhaltsgleich mit der Beilagen-Projektkostenschätzung aus dem Bezuschussungsvertrag.

Angesichts der in der Folge entstandenen Kostensteigerungen gewann diese Bestimmung besondere Bedeutung für die Beurteilung der Mehrkostenaufteilung.

Im gegenständlichen Fall erhob der RH die Frage, ob ein Garantievertrag im Sinne des § 880 a des Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches vorlag. Dies ist der Fall, wenn sich jemand einem anderen gegenüber verpflichtet, für den Erfolg eines Unternehmens einzustehen oder für den Schaden, der durch ein Unternehmen entsteht, aufzukommen.

Die Formulierung im Punkt II der Ziel- und Leistungsvereinbarung (Zusage der Einhaltung bestimmter Gesamtbaukosten) wies auf das Vorliegen eines Garantievertrages hin; andere Vertragsinhalte, wie z.B. der nicht eindeutig bestimmte Garantiebetrug sowie das Recht der ASFINAG, bei Übersteigen des Kostenrahmens den Realisierungszeitpunkt zu verschieben, ließen jedoch Zweifel daran aufkommen.

- 10.2** Der RH erachtete das Vorliegen eines Garantievertrages als rechtlich nicht gesichert, weshalb die Ziel- und Leistungsvereinbarung geprüft und eine Klärung herbeigeführt werden sollte. Kostenerhöhungen wie z.B. Sonderwünsche der Bauherrin oder zwischenzeitlich eingetretene allgemeine Baukostensteigerungen wären vom Garantievertrag jedenfalls nicht umfasst.

Für eindeutig erachtete es der RH, dass die Kostengarantie ausschließlich zwischen den beiden Vertragspartnern Land Oberösterreich und ASFINAG wirken kann. Eine Kostengarantie auch für den Anteil der Landeshauptstadt Linz konnte daraus nicht abgeleitet werden.

- 10.3** *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG seien mit der bevorstehenden endgültigen Abrechnung „die Mängel vom Land Oberösterreich beigebracht“ worden. Eine detaillierte Überprüfung des Projektumfanges habe ergeben, dass die Aufwände für das Projekt auf die kostentragenden Partner im Rahmen ihrer Pflichten aufgeteilt worden seien.*

*In Ihrer Stellungnahme konnte sich die Landeshauptstadt Linz der Ansicht des RH nicht anschließen. Der Eintritt der Rechtswirksamkeit des Bezuschussungsvertrages sei erst nach Abschluss der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegt worden; deshalb sei die Relevanz der in der Ziel- und Leistungsvereinbarung festgelegten Punkte für alle Vertragspartner, somit auch für die Landeshauptstadt Linz abzuleiten, selbst wenn sie nicht direkt in das Vertragswerk eingebunden gewesen sei.*

*Ohne die Aufnahme dieses Konnexes zur Ziel- und Leistungsvereinbarung in den Bezuschussungsvertrag wäre die Landeshauptstadt Linz dem Handeln der ASFINAG und der Projektleitung sowie auch der Kostenentwicklung ungeschützt ausgeliefert.*

*Die Kostengarantie sei daher weitreichender in dem Sinne zu interpretieren, dass Mehrkosten bei Zutreffen der Voraussetzungen nicht von den Vertragspartnern, sondern vom Land Oberösterreich zu tragen seien. Die Feststellung, die Kostengarantie für den Anteil der Landeshauptstadt Linz wäre nicht ableitbar, sei zwar oberflächlich gesehen aufgrund des fehlenden direkten Vertragsverhältnisses nicht falsch, durch die bestehenden indirekten Vertragsverknüpfungen aber nicht plausibel.*

## Vertragsgrundlagen

- 10.4** Der RH nahm diese Argumentation zwar zur Kenntnis, trotz der zeitlichen Verknüpfung der beiden Verträge konnte er aber dem Schluss, daraus die Anwendbarkeit der Kostengarantie auch auf die Landeshauptstadt Linz erkennen zu können, nicht folgen. Vielmehr hielt er fest, dass an diesem Beispiel die Unzulänglichkeit vor allem der Ziel- und Leistungsvereinbarung deutlich wurde, die für die Rolle der Landeshauptstadt Linz in keiner Hinsicht eine Regelung vorsah.

## Projektorganisation

Phase 1997 bis  
Herbst 2002

- 11.1** Zwischen November 1997 und Oktober 2002 fanden 46 Sitzungen der Projektgruppe statt. Die Landeshauptstadt beauftragte ein Architekturbüro mit dem Projektmanagement bis zur Baureifmachung (Steuerung des Planungsablaufs, Terminplanung sowie Abstimmung der Leistungserbringung der einzelnen Fachplaner). Die ASFINAG war durch Übermittlung der Protokolle über den Fortgang des Projekts informiert.

Die Aufgabenerfüllung nahm die Projektgruppe durch Übertragung und Aufteilung der erforderlichen Planungsaktivitäten wahr, weitere Zuständigkeiten waren nicht definiert.

In diese Planungsphase fielen die Erstellung des Vor- und des Einreichprojekts und die Einleitung des Bauprojekts. Die Genehmigungen des Vor- und des Einreichprojekts durch das BMVIT verzögerten sich durch die notwendige mehrfache Anforderung wesentlicher Unterlagen; sie enthielten eine hohe Zahl an Auflagen bzw. Bedingungen.

- 11.2** Die Hauptverantwortung lag in dieser Zeit nach Ansicht des RH beim Land Oberösterreich und der Landeshauptstadt Linz, aber auch beim damaligen Projektmanagement; dieses sorgte nicht für eine entsprechende Koordination und eine fachgerechte Abwicklung.

Phase Mitte 2002 bis  
Juni 2004

- 12.1** (1) Diese Phase betraf im Wesentlichen die Umsetzung des Projekts, beginnend mit der Ausschreibung der Örtlichen Bauaufsicht. Weitere wichtige Umsetzungsschritte betrafen die Fertigstellung des Bauprojekts, die Ausschreibung der Bauarbeiten und den Baubeginn im September 2003.

(2) Infolge der nunmehr erreichten Projekttiefe sollte eine Projektstruktur mit Lenkungsgruppen für verschiedene Sachgebiete eingerichtet werden. Unter der ASFINAG als **Bauherrin** agierte der **Lenkungsausschuss**. Dieses Gremium, dem Vertreter der ASFINAG, des Landes sowie der Landeshauptstadt angehörten, sollte einmal je Quartal zusammentreten und durch die Projektleitung aufbereitete Entscheidungen treffen.

Dem **Projektmanagement** (Projektleitung, –steuerung und –koordination) unterstand das Projektteam; dieses bestand aus sieben **Lenkungsgruppen**, denen verschiedene Sachgebiete zugeteilt waren\*. Das Projektmanagement oblag dem Land Oberösterreich. Es war auch für die Leitung sämtlicher Lenkungsgruppen – mit Ausnahme der Lenkungsgruppe Hochbau/Architektur, die der Landeshauptstadt zugeordnet wurde – verantwortlich.

\* Straßenbau, Brückenbau, Verkehrsführung, Elektro–maschinelle Ausrüstung/Sicherheitstechnik, Leitungsverlegungen, Grundeinlöse/Vermessung und Hochbau/Architektur

Diese Organisationsstruktur war bereits eine Auswirkung der zu diesem Zeitpunkt im Entwurf vorgelegenen, jedoch noch nicht unterzeichneten Ziel- und Leistungsvereinbarung. Am 14. Juni 2002 trat der Lenkungsausschuss zu seiner ersten Sitzung zusammen.

Die ASFINAG veranlasste erst nach offiziellem Baubeginn im Oktober 2003 die Einrichtung einer Begleitenden Kontrolle.

(3) Das Land begann zwar bereits im Februar 2002 mit ersten, geringfügigen Dokumentationsschritten im Sinne der Ziel- und Leistungsvereinbarung. Der ihm obliegende professionelle und umfassende Aufbau der erforderlichen Organisation einschließlich Bereitstellung der notwendigen Personalressourcen sowie des umfassenden Projektcontrollings samt Kostennachführung erfolgte jedoch nicht.

Die Projektleitung war nie definitiv namentlich bestimmt worden. Faktisch übte ein Bediensteter der Abteilung Autobahnen, der gemäß Organigramm nur als Projektkoordinator eingesetzt worden war, die Projektleitung aus.

## Projektorganisation

(4) Ab Beginn des Jahres 2004 beschäftigte sich die ASFINAG aufgrund der Kostensteigerungen intensiv mit dem Projekt und verstärkte die Projektbetreuung erheblich (Beauftragung der Internen Revision mit einer Sonderprüfung zur Schnellanalyse des Ist-Zustandes, Einsetzung eines eigenen Projektteams zur Problembehandlung, Beauftragung der Begleitenden Kontrolle mit der Aufrollung sämtlicher Fakten und Ursachen betreffend die Kostensteigerungen). Im Mai 2004 bestellte die ASFINAG einen Gesamtkoordinator, der in alle Entscheidungen einzubeziehen war.

- 12.2** Zu dieser Phase stellte der RH kritisch fest, dass der rechtzeitige Aufbau der erforderlichen Steuerungs- und Controllingstrukturen durch das Land Oberösterreich weitgehend unterblieb. Erst durch die verstärkte Mitwirkung der ASFINAG ab 2004 wurde eine Projektstruktur geschaffen, die der Komplexität des Vorhabens angemessen war. Die ASFINAG hätte allerdings bereits in der Planungsphase eine Begleitende Kontrolle einrichten sollen.

Für Projekte dieser Größenordnung sollten frühzeitig die erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalressourcen bereitgestellt werden, um eine einwandfreie sowie der Bedeutung und Komplexität des Projekts entsprechende Projektleitung sicherzustellen; weiters wäre für eine angemessene Projektdokumentation und ein wirkungsvolles Projektcontrolling zu sorgen.

- 12.3** *Die ASFINAG BMG schloss sich der Beurteilung des RH an, dass die Begleitende Kontrolle bereits in der Projektierungsphase zu installieren gewesen wäre. Dies sei bereits in einer ASFINAG-Richtlinie umgesetzt worden.*

*Laut Mitteilung der Landesregierung sei ohne verstärkte Mitwirkung der ASFINAG bereits ab November 2003 durch Aufnahme von externen Fachleuten eine dem Projekt angemessene Projektstruktur geschaffen worden.*



Projektorganisation

Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl

Phase ab Juni 2004

**13** Im Frühjahr 2004 wurde die Projektorganisation überarbeitet und dem Lenkungsausschuss im Mai 2004 vorgestellt. Die Grundstruktur wurde beibehalten, aber die Verantwortlichkeiten durchgehend namentlich zugeordnet. Die Projektleitung übernahm der Landesbaudirektor gemeinsam mit einem vom Land bestellten Bauexperten, der ab 1. Juni 2004 für den reibungslosen Ablauf und die Koordination der Bauarbeiten verantwortlich war. Das Projektmanagement wurde mit eigenen Stellen für das Controlling und die Nachtragsverwaltung verstärkt.

Der ab 1. Jänner 2005 geltenden neuen Konzernstruktur der ASFINAG folgend, ging die bisher vom Bereich Planung, Bau und bauliche Erhaltung der ASFINAG wahrgenommene Tätigkeit im Zusammenhang mit der Abwicklung der Ziel- und Leistungsvereinbarung auf die ASFINAG BMG über.

Lenkungsausschuss

**14.1** Der Lenkungsausschuss trat zwischen Juni 2002 und Mai 2005 quartalsweise zu insgesamt zwölf Sitzungen zusammen. Gemäß seiner Aufgabenstellung sollten ihm von der Projektleitung detaillierte Unterlagen, aufbereitet in Form von Quartalsberichten, für notwendige Entscheidungen vorgelegt werden. Die Ergebnisse sollten als Empfehlungen durch die Projektleitung dokumentiert werden und die Basis für die weitere Projektbearbeitung bilden.

Die Ziel- und Leistungsvereinbarung enthielt keine näheren Ausführungen bzw. Vorgaben zur Funktion und den Entscheidungsbefugnissen des Lenkungsausschusses. Tatsächlich traf der Lenkungsausschuss zahlreiche kostenwirksame Entscheidungen. Im Juni 2004 wurde allerdings festgelegt, dass der Lenkungsausschuss nur mehr ein beratendes und koordinierendes Gremium sei. Beschlüsse hätten bei der ASFINAG bzw. in den politischen Gremien des Landes und der Landeshauptstadt zu erfolgen.

**14.2** Der RH beurteilte es als Mangel, dass die Ziel- und Leistungsvereinbarung weder Hinweise bzw. Vorgaben hinsichtlich der Kompetenzen des Lenkungsausschusses enthielt noch für die Rolle der Landeshauptstadt Linz eine Regelung vorsah; diese hatte seit Beginn an allen Sitzungen der Projektgruppe und des Lenkungsausschusses teilgenommen und war in die Entscheidungen eingebunden.

## Projektorganisation

**14.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt könne aufgrund der das Land Oberösterreich betreffenden kritischen Feststellungen zum Projektmanagement für die Landeshauptstadt Linz keine Verantwortlichkeit konstruiert werden. Da kostensteuernde Maßnahmen von den Verantwortungsträgern (ASFINAG, Land Oberösterreich) nicht gesetzt wurden, seien auch kostenrelevante Entscheidungen im Lenkungsausschuss sowie Steuerungsmöglichkeiten differenziert zu sehen.*

*Die Funktion der Landeshauptstadt im Lenkungsausschuss sei die Vertretung ihrer Interessen im Sinne der Verantwortung für den zu leistenden Zuschussbetrag sowie die Mitbestimmung bei den für sie relevanten Gestaltungs- und Baumaßnahmen gewesen.*

*Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG sei die Landeshauptstadt Linz in den Lenkungsausschuss integriert gewesen, so dass sämtliche Entscheidungen des Ausschusses auch von ihr zu vertreten sein werden. Die Änderung der Funktion des Lenkungsausschusses zu einem rein beratenden Gremium sei über Veranlassung der ASFINAG erfolgt.*

**14.4** Nach Ansicht des RH war das Land Oberösterreich zwar für die Projektorganisation verantwortlich, im Lenkungsausschuss waren jedoch alle drei Projektbeteiligten vertreten; deshalb war auch die Landeshauptstadt Linz an zahlreichen durch dieses Gremium getroffenen kostenrelevanten Entscheidungen für das Gesamtprojekt beteiligt. Daraus ergab sich auch ihre Mitverantwortung.

Der Lenkungsausschuss sah sich als Entscheidungsgremium für die weitere Projektbearbeitung. Der RH erachtete es daher mangels Vorgaben für die Funktion des Lenkungsausschusses für sachlich gerechtfertigt, die in diesem Gremium gemeinsam beschlossenen und zum Teil mit erheblichen Mehrkosten verbundenen Maßnahmen grundsätzlich dem Kostenteilungsschlüssel des Bezuschussungsvertrages zu unterwerfen.

## Verfahren

### Allgemeines

**15** Grundlage des Verfahrens bildeten die Projektierungsdienstweisungen des damaligen BMwA aus den Jahren 1997 und 1999. Diese regelten den Projektumfang bzw. -inhalt und bestimmten, welche Projektteile in den einzelnen Verfahrensschritten (Vorprojekt, Einreichprojekt samt Trassenverordnung und Bauprojekt) dem Bundesministerium zur Zustimmung oder Kenntnisnahme vorzulegen waren.



**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

Für die Projektabwicklung waren Land und Landeshauptstadt verantwortlich, wobei diese die Fachplanungen an mehrere Ziviltechnikerbüros und das Projektmanagement bis zur Baureifmachung an ein Architekturbüro vergaben. Als Projektwerberin gegenüber dem ab Frühjahr 2000 zuständigen BMVIT trat die ASFINAG auf. Damit war sie für den Verfahrensablauf verantwortlich. Bevor sie dem BMVIT die Projektunterlagen zur Zustimmung bzw. Kenntnisnahme vorlegte, führte sie selbst stichprobenartige Kontrollen durch.

## Ablauf

## Vorprojekt

- 16.1** (1) Aufgrund erheblicher Mängel und fehlender Unterlagen stimmte die ASFINAG weder dem im August 1999 vom Land vorgelegten Vorprojekt noch der im Mai 2000 übergebenen Überarbeitung zu. Erst nach Ergänzung der Unterlagen reichte sie im September 2000 das Projekt beim BMVIT ein. Dieses forderte in seiner Stellungnahme im März 2001 zahlreiche Ergänzungen bezüglich der Straßenprojektierung und der Verkehrsführung. Ferner verlangte es eine Tunnelgrundsatzbesprechung (Tunnel Bindermichl, Einhausung Niedernhart), die in der Folge im Mai 2001 stattfand.

Nach Vorlage mehrerer Varianten zur Verkehrsführung durch die ASFINAG stimmte das BMVIT im Dezember 2001 dem Vorprojekt endgültig zu. Die geforderten Ergänzungen zur Straßenprojektierung waren allerdings größtenteils nicht eingearbeitet.

## Einreichprojekt

- (2) Da alle drei Projektbeteiligten einen Baubeginn im Herbst 2003 anstrebten, musste das Einreichprojekt spätestens im April 2002 genehmigt sein. Das Land übermittelte die Einreichunterlagen der ASFINAG daher bereits zwei Monate nach der Genehmigung des Vorprojekts. Diese stellte zwar zahlreiche Mängel fest, suchte aber dennoch beim BMVIT um Genehmigung an; dabei wies sie darauf hin, das Land Oberösterreich aufgefordert zu haben, die Mängel im weiteren Planungsprozess zu beheben.

## Verfahren

Im März 2002 genehmigte das BMVIT das Einreichprojekt mit 17 Auflagen bzw. Bedingungen. Diese betrafen wie im Vorprojekt vor allem die Straßenprojektierung. Darüber hinaus entsprach der Projektteil technische Ausrüstung und Sicherheitstechnik\* weder den Ergebnissen der Tunnelgrundsatzbesprechung noch dem Stand des genehmigten Vorprojekts.

\* Diese Bezeichnung entspricht dem in der Folge verwendeten Begriff elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung.

Die Prüfung der Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne brach das BMVIT aufgrund „ins Auge springender Fehler“ ab. Die Pläne hätten eine „nicht annehmbare provokante Brüskierung“ dargestellt, weshalb sie von der Zustimmung ausgeklammert wurden. Da das BMVIT verlangte, korrigierte Pläne nachzureichen, führte der Projektant mit dem BMVIT mehrere Abstimmungsgespräche. Eine nachträgliche Zustimmung erfolgte jedoch nicht.

### Trassenverordnung

(3) Da für das Projekt keine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig war, verordnete der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie im August 2002 gemäß § 4 Bundesstraßengesetz 1971 den neuen Trassenverlauf der A 7 Mühlkreis Autobahn.

### Bauprojekt

(4) Gemäß der Projektierungsdienstweisung von 1997 wäre das Bauprojekt spätestens zwei Monate vor der Ausschreibung dem zuständigen Bundesministerium zur Kenntnisnahme vorzulegen gewesen. In Abstimmung mit dem BMVIT behielt sich jedoch die ASFINAG die Zustimmung vor. Dem vom Land Oberösterreich im Jänner und Februar 2003 vorgelegten Bauprojekt stimmte sie im April 2003 zu; eine entsprechende Prüfung auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit erfolgte allerdings nicht.

Wegen neuerlich fehlender Unterlagen nahm die ASFINAG die Projekte für die elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung (**E/M-Ausrüstung**) sowie für die Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne von der Zustimmung aus.

Nach Abstimmungen mit dem BMVIT legte das Land der ASFINAG schließlich Anfang September 2003 das Bauprojekt für die E/M-Ausrüstung vor. Da dafür aber bereits im Juni 2003 die Ausschreibung erfolgt war, erachtete die ASFINAG eine ausdrückliche Zustimmung

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

im Nachhinein für nicht mehr erforderlich. Hinsichtlich der Freigabe der Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne kam es zu unterschiedlichen Aussagen. Während sich das Land auf eine Zustimmung der ASFINAG von Oktober 2003 berief, erklärte die ASFINAG, auch dafür keine Notwendigkeit gesehen zu haben.

**Änderungen während der Bauausführung**

(5) Obwohl Ende September 2003 der Straßen-, Brücken- und Tunnelbau sowie Mitte Jänner 2004 die Arbeiten für die E/M-Ausrüstung begonnen hatten, machten spätere Projektänderungen bzw. Abstimmungen Neu- und Umplanungen erforderlich.

Diese betrafen unter anderem die Verkehrszeichen- und Bodenmarkierungspläne. Der RH überprüfte diese für den Bereich zwischen den Anschlussstellen Salzburger Straße und Muldenstraße, Richtungsfahrbahn Prag (Stand Juli 2005). Die Planung sah für die Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße neben einer rechten ausnahmsweise auch eine linke Ausfahrt vor.

Diese Lösung wurde gewählt, weil die Einbindung der Anschlussstelle Salzburger Straße in die Autobahn nicht wie verkehrstechnisch üblich von rechts, sondern von links erfolgte. Aufgrund des kurzen Anschlussstellenabstandes sowie der künftigen drei- statt zweistreifigen Fahrbahn wäre ein Fahrstreifenwechsel von der linken Zufahrt zur rechten Ausfahrt bei höherem Verkehrsaufkommen „nicht verkehrssicher“ und „stark leistungsmindernd“ gewesen.

Die Verzögerungsstrecke der linken Ausfahrt betrug nur 53 m statt 130 m; sie widersprach damit den Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau. Zudem befand sich die Ausfahrt vollständig im Tunnelbereich. Laut dem Projektanten konnten aus Kosten- sowie Grundbedarfsgründen nicht alle gesetzlichen und richtlinienkonformen Vorgaben eingehalten werden. Außerdem musste er bei der Planung aufgrund seiner Beauftragung erst nach Genehmigung des Vorprojekts vom bereits genehmigten Straßenprojekt ausgehen.

**Verfahren**

- 16.2** Der RH beanstandete die unausgereiften und nicht abgestimmten Planungen, die zu den zahlreichen Auflagen bzw. Bedingungen und Hinweisen durch das BMVIT sowie zu den nach Baubeginn erforderlichen Umplanungen führten. Er verkannte keineswegs die komplexe Aufgabenstellung, dennoch war das Abgehen von Planungsstandards zu bemängeln. In Bezug auf die linke Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße äußerte er Bedenken hinsichtlich der Verkehrssicherheit wegen der kurzen Verzögerungsstrecke und bemängelte die späte Beauftragung des Projektanten.

Der RH erachtete es als unverzichtbar, externe Planungen laufend zu prüfen und Planungsmängel bereits vor der Genehmigung zu beheben. Er empfahl dem Land und der Landeshauptstadt, die Projektsteuerungsfunktion hinsichtlich der Aufsicht über beauftragte Ziviltechniker sowie der Einhaltung von Planungsvorgaben bei künftigen Vorhaben effektiver wahrzunehmen.

Kritisch beurteilte der RH die Rolle der ASFINAG, die sich die Zustimmung zum Bauprojekt vorbehalten hatte. Da schon die Genehmigung des Einreichprojekts viele Auflagen bzw. Bedingungen enthalten hatte und ein Projektteil von der Genehmigung ausgenommen worden war, wäre weiters im Bauprojekt eine entsprechende Prüfung auf Schlüssigkeit bzw. Vollständigkeit notwendig gewesen. Künftig sollten verstärkt Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

- 16.3** *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG seien die Mängel des Vor- und des Einreichprojekts schwerlich ihr zuzuordnen. Das außerordentliche Interesse der Öffentlichkeit an einer schnellen Baudurchführung habe dazu geführt, dass auch das Bauprojekt umgehend realisiert werden musste. Somit wäre es dem Projekt inhärent gewesen, dass Änderungen während der Bauausführung erforderlich wurden.*

*Dass aus den aufgetretenen Mängeln kein Schaden für die ASFINAG entstanden sei, könne auf die Umstrukturierung im ASFINAG-Konzern ab dem Jahr 2004 zurückgeführt werden. Dadurch seien die Verantwortlichkeiten erkannt und die erforderlichen Ansprüche gestellt worden.*

*Der Beanstandung des RH über mangelnde Planungen schließe sich die ASFINAG BMG grundsätzlich an. Das Abgehen von Planungsstandards bei der linken Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße basiere auf einer Interessenabwägung und sei vom Ministerium bewilligt worden. Der Empfehlung des RH, künftig verstärkt Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen durchzuführen, sei die ASFINAG bereits nachgekommen.*

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

**16.4** Der RH erwiderte, dass mangelnde Planungen schon seit August 1999 bekannt gewesen seien. Eine schnelle Baudurchführung rechtfertige weiters nicht, die Vorschriften über die Genauigkeit des Bauprojekts samt Ausschreibung außer Acht zu lassen; Änderungen aufgrund unausgereifter Planungen sind Ansatzpunkte für Kostensteigerungen. Überdies verwies er auf die Verantwortung der ASFINAG hinsichtlich ihrer Zustimmungsfunktion zum Bauprojekt. Dass für die ASFINAG kein Schaden aus aufgetretenen Mängeln entstanden sei, könne der RH ohne spezifische Prüfungshandlungen nicht überprüfen.

In Bezug auf die linke Ausfahrt zur Anschlussstelle Muldenstraße wies der RH auf die Auflage des BMVIT im Einreichprojekt hin, die Ein- und Ausfahrtstreifen nach Möglichkeit zu verlängern; dies unterblieb jedoch im Bauprojekt. Er konnte daher keine Zustimmung des BMVIT zum Abgehen von Planungsstandards erkennen.

**Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung**Ausschreibungs-  
planung

**17.1** Dem Land oblag das Projektmanagement für die Ausschreibungsplanung, die Vergabe und die Bauabwicklung der E/M-Ausrüstung. Zur Unterstützung beauftragte es eine Örtliche Bauaufsicht. Auftraggeberin und damit Bauherrin war jedoch die ASFINAG.

Die Ausschreibungsplanung begann im Dezember 2002 und umfasste die E/M-Ausrüstung für den Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart. Der mit dem Straßen-, Brücken- und Tunnelbau abgestimmte Zeitplan sah für Anfang Mai 2003 die Bekanntmachung der Ausschreibung und im September 2003 die Vergabe vor.

Die Erstellung des Leistungsverzeichnisses war Aufgabe des Planers. Die Örtliche Bauaufsicht hatte das Leistungsverzeichnis auf Plausibilität bzw. Vollständigkeit zu prüfen und darauf aufbauend die Ausschreibung zu erstellen. Parallel zur Ausschreibungsplanung fanden im Abstand von ein bis zwei Monaten Sitzungen der Lenkungsgruppe E/M-Ausrüstung zur Abstimmung der Detailplanungen statt.

Da es dabei zu Projektergänzungen und Änderungen bereits geprüfter Unterlagen kam, konnte sich die Prüfung der Örtlichen Bauaufsicht gemäß ihren Angaben aufgrund der „kurzen verfügbaren Prüfzeit“ nur auf „wesentliche Komponenten“ beschränken. Die Bekanntmachung der Ausschreibung verschob sich zwar auf Anfang Juni 2003, eine weitere Verlängerung der Prüffrist kam jedoch nicht zustande.

## Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

In der Abschlussbesprechung Anfang Juni 2003, an der kein Vertreter des Landes Oberösterreich teilnahm, hielt die Örtliche Bauaufsicht aufgrund der knappen Prüfzeit fest, dass „kein Anspruch auf Vollständigkeit der Prüfung“ abgeleitet werden könne. Laut Mitteilung des Landes an den RH sei die Freigabe der Ausschreibung durch die Örtliche Bauaufsicht jedoch in dieser Sitzung erfolgt. Die ASFINAG teilte dazu dem RH mit, dass eine Überprüfung der Ausschreibung durch sie nicht vorgesehen war. Das Land Oberösterreich wäre für die Ausschreibung eigenverantwortlich zuständig gewesen.

**17.2** Der RH beanstandete die Ausschreibung trotz unvollständiger Prüfung, weil nur Ausschreibungsunterlagen von hoher Qualität Grundlage für eine ordnungsgemäße Kalkulation der Angebote sein können. Die Ausschreibung wäre weiters nicht von der Örtlichen Bauaufsicht, sondern von der ASFINAG freizugeben gewesen. Gegenüber der ASFINAG bemängelte der RH die Unterlassung einer Überprüfung der Ausschreibung. Die Bauherrnfunktion sollte künftig verstärkt wahrgenommen werden.

**17.3** *Die ASFINAG BMG schloss sich der Kritik an der Ausschreibung an und nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Angebotsfrist,  
-abgabe und  
-öffnung

**18.1** Das Land Oberösterreich schrieb die Leistungen in einem offenen Verfahren gemäß § 23 Abs. 2 Bundesvergabegesetz 2002 (BGBl. I Nr. 99/2002) aus. Das Ende der Angebotsfrist wurde aufgrund der zu späten Versendung der Ausschreibungsunterlagen sowie mehrerer Berichtigungen zweimal verschoben (6. August 2003). Die Berichtigungen betrafen vor allem technische Spezifikationen sowie Korrekturen und Ergänzungen des Leistungsverzeichnisses.

Eine weitere Berichtigung regte ein Bieter bezüglich der ausgeschriebenen Niederspannungsanlage an, der auch um zusätzliche Informationen ersuchte. Trotzdem erfolgte keine Änderung. Eine daraufhin dem Angebot beigelegte Einheitspreisliste wurde bei der Angebotsöffnung nicht protokolliert.

**18.2** Der RH kritisierte die unvollständigen Ausschreibungsunterlagen. Darüber hinaus beanstandete er die nicht ausreichende Dokumentation der Angebotsöffnung. Der RH empfahl, in Hinkunft auf die vergaberrechtlichen Vorschriften zu achten.



Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

BMVIT

Planung der A 7 Mühldorfer Autobahn  
im Bereich Bindermichl

Angebotsprüfung **19.1** Die Angebotsprüfung führte die Örtliche Bauaufsicht unter Mitwirkung des Projektanten durch. In der Prüfniederschrift fehlte der Hinweis auf ein technisches Teilalternativangebot eines Bieters.

Als Zuschlagssystem galt das Bestbieterprinzip. Nach Prüfung der beiden Hauptangebote ergab sich folgende Reihung:

Bieter	Gesamtpreis	Verlängerung der Gewährleistungsdauer	Verfügbarkeit in der Gewährleistungszeit	Prozentpunkte	Reihung
Bieter 1 <sup>1)2)</sup>	11.089.547,56 EUR	2 Jahre	1 Stunde	99,50	1
Bieter 2	14.380.119,61 EUR	0 Jahre	10 Stunden	74,23	2

<sup>1)</sup> Abgabe eines Teilalternativangebotes (11.053.827,36 EUR)

<sup>2)</sup> Bewerbung als Bietergemeinschaft, späterer Auftragnehmer

Während die Örtliche Bauaufsicht die formale Prüfung und die Eignungsprüfung noch bei beiden Angeboten durchführte, erfolgten die weiteren Prüfungen aufgrund des großen Preisunterschieds nur noch beim ersten Bieter.

Die Prüfung der Preisangemessenheit ergab, dass die Preise des ersten Bieters „generell“ in der „üblichen Bandbreite vergleichbarer Projekte“ lagen. Darüber hinaus errechnete die Örtliche Bauaufsicht aus dem Preisspiegel\* die Mittelwerte der Einheitspreise. Dies erfolgte nach Obergruppen. Preisabweichungen von über 30 % vom Mittelwert führten zu gesonderten Überprüfungen, wovon zwei von neun Obergruppen betroffen waren.

\* Instrument für den Ausschreibenden zur Bewertung der eingelangten Angebote. Dabei werden die Preise der einzelnen Positionen und jene der Leistungs- und Obergruppen sowie der Gesamtpreis der eingelangten Angebote untereinander verglichen.

Ferner führte die Örtliche Bauaufsicht eine vertiefte Angebotsprüfung der wesentlichen Positionen durch. Von insgesamt 2.636 Positionen waren vom Auftraggeber elf Positionen als wesentlich definiert. Nach den Berechnungen des RH betrug der Wert dieser Positionen rd. 583.100 EUR; dies entsprach einem Anteil von rd. 5,26 % an der gesamten Angebotssumme von rd. 11,09 Mill. EUR.

## Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

**19.2** Der RH beurteilte die Prüfniederschrift als mangelhaft. Weiters erachtete er die gesonderte Überprüfung erst bei Preisabweichungen von über 30 % vom Mittelwert für nicht zweckmäßig, weil dadurch nur weniger als ein Viertel der Obergruppen betroffen war. Zudem erschien der Mittelwert nicht sehr aussagekräftig, weil er sich lediglich aus den zwei Hauptangeboten zusammensetzte.

Generell verwies der RH darauf, dass es sich bei diesen Mittelwerten nicht um die im Bundesvergabegesetz 2002 geforderten vergleichbaren Erfahrungswerte handelte. Mit dieser „Mittelwert-Methode“ können zwar „Preis-Ausreißer“ festgestellt werden; diese bedeuten jedoch nicht gleichzeitig zu hohe oder zu niedrige Preise. Künftig wären genauere Preisangemessenheitsprüfungen vorzunehmen.

Die Definition wesentlicher Positionen bewertete der RH positiv, bemängelte jedoch ihr geringes Ausmaß von nur rd. 5,26 % der Angebotssumme. In Zukunft wäre bei so komplexen Aufträgen eine umfassendere Auswahl an wesentlichen Positionen zu treffen.

### Vergabeablauf

**20.1** Gemäß der Ziel- und Leistungsvereinbarung musste das Land für Vergaben über 30.000 EUR die Zustimmung der ASFINAG einholen. Vergaben über 3,5 Mill. EUR waren dem Aufsichtsrat vorzulegen.

Das Angebot von rd. 11,09 Mill. EUR bedeutete im Vergleich zur Kostenschätzung von rd. 7,84 Mill. EUR einschließlich Preisgleitung und Unvorhergesehenes\* eine Kostensteigerung um rd. 3,25 Mill. EUR.

\* Unbekannte bzw. unvorhersehbare Kostenfaktoren werden bei der Kostenermittlung für Bauvorhaben durch die Position „Unvorhergesehenes“ berücksichtigt. Der Umfang dieses Ansatzes hängt im Wesentlichen von der Planungstiefe zum Zeitpunkt der Kostenprognose sowie vom Detaillierungsgrad der Kostenermittlung ab und wird mit zunehmender Projektentwicklung reduziert.

Darüber hinaus wurden Anfang Oktober 2003 massive Kostensteigerungen im Gesamtprojekt (von rd. 97,35 Mill. EUR auf rd. 131,30 Mill. EUR ohne Preisgleitung) bekannt. Daraufhin regten die ASFINAG und das Land eine Begutachtung der Ausschreibung der E/M-Ausrüstung an, die am 1. November 2003 stattfand. Dabei wurde eine externe Plausibilitätsprüfung beschlossen.

Der vom Land beauftragte Ziviltechniker kam am 19. November 2003 zu dem Schluss, dass „wesentliche Bereiche“ der Ausschreibung „ungenau oder mangelhaft definiert“ waren. Dadurch seien Kostenveränderungen zu erwarten, die allerdings erst nach einer detaillierten Prüfung





Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung



Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl

abschätzbar seien. Einen Tag später setzte das Land eine Sonderarbeitsgruppe ein.

Unabhängig davon stimmte am 19. November 2003 der Aufsichtsrat der ASFINAG einer Vergabe der E/M-Ausrüstung an den ersten Bieter zu. Das Land beauftragte die Bauleistungen am 2. Dezember 2003.

Der RH erhob die Frage, ob ein Widerruf der Ausschreibung überlegt worden war; gemäß § 105 Abs. 1 Bundesvergabegesetz 2002 war nach Ablauf der Angebotsfrist die Ausschreibung zu widerrufen, wenn Umstände bekannt wurden, die, wären sie schon vor der Ausschreibung bekannt gewesen, eine Ausschreibung ausgeschlossen oder zu einer inhaltlich wesentlich anderen Ausschreibung geführt hätten.

Laut Mitteilung der ASFINAG wären die Durchführung der Plausibilitätsprüfung und die Einsetzung einer Sonderarbeitsgruppe damals weder dem Vorstand noch dem Aufsichtsrat bekannt gewesen. Das Land Oberösterreich teilte mit, einen Widerruf der Ausschreibung zwar überlegt, aber nicht weiter verfolgt zu haben; vor allem eine Neuplanung der E/M-Ausrüstung hätte eine Verzögerung von rd. 18 Monaten nach sich gezogen.

**20.2** Der RH stellte kritisch fest, dass weder die Plausibilitätsprüfung noch die darauffolgende Einsetzung einer Sonderarbeitsgruppe allen Projektbeteiligten bekannt war; er bemängelte deshalb die Projektstrukturen. Der RH verkannte auch keineswegs die Auswirkungen eines Widerrufs der Ausschreibung (Termin- und Kostenrisiko), vertrat aber dennoch die Ansicht, dass diese Vergabe dem Bundesvergabegesetz 2002 nicht entsprach.

Überarbeitung der Ausschreibung und Zusatzaufträge

**21.1** (1) Die Sonderarbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass die vom Projektanten und von der Örtlichen Bauaufsicht erstellte Ausschreibung nicht umsetzbar sei und einer umfassenden Überarbeitung bedürfe. Zusammenfassend ergaben sich folgende Problembereiche:

- Fehlende, nicht abgeschlossene und widersprüchliche Planungen,
- Ungenauigkeiten sowie Divergenzen im Leistungsverzeichnis,
- mangelnde Einhaltung der Planungsstandards,
- fehlende Koordination einzelner Leistungen sowie
- ungenau definierte Schnittstellen zu anderen Gewerken.

## Elektrotechnische und maschinelle Ausrüstung

Weitere Schwierigkeiten resultierten aus dem sehr engen Zeitplan, weil zahlreiche Leistungsteile auf die Gesamtfertigstellung im Dezember 2005 ausgelegt und daher noch nicht ausgeschrieben waren. Da der Verkehr bereits ab Dezember 2004 durch die Oströhre des Tunnels Bindermichl geführt werden sollte, mussten einige Leistungsteile über Nachträge beauftragt werden. Dies betraf vor allem die verkehrstechnischen Anlagen.

Bei anderen Teilen fehlte die Abstimmung der entsprechenden Schnittstellen. Der Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart sollten an die Tunnelwarte Wels angeschlossen werden. Laut dem Projektanten waren in der Ausschreibungsphase die technischen Details von der Tunnelwarte jedoch nicht eruierbar, weshalb z.B. die Ausschreibung des Prozessleitsystems unterblieb.

Unabhängig davon beschloss die ASFINAG, eine Verkehrsbeeinflussungsanlage im Projektbereich zu errichten. Da sich ein Teil dieser Anlage in der Oströhre befinden sollte, mussten die dafür erforderlichen Arbeiten ebenfalls über den E/M-Ausrüstungsauftrag abgewickelt werden.

(2) Bei der Baueinleitung im Jänner 2004 teilten das Land Oberösterreich sowie die Örtliche Bauaufsicht dem Auftragnehmer die ersten gravierenden Projektänderungen mit und übergaben den ersten Nachtrag in Form eines Zusatzleistungsverzeichnisses. Insgesamt führten Neu- und Umplanungen bis Stand Mai 2005 zu neun Nachträgen, wovon vier bereits beauftragt waren.

(3) Bereits Anfang Juli 2004 genehmigte der Aufsichtsrat der ASFINAG das zu erwartende neue Leistungsvolumen. Infolge umfangreicher Änderungen und Anpassungen sollten einige Leistungsteile des Hauptauftrages gänzlich entfallen oder in nur geringerem Maß zur Ausführung gelangen; dies hatte vorerst die Reduktion der Auftragssumme von rd. 11,09 Mill. EUR auf rd. 9,07 Mill. EUR zur Folge. Insgesamt war jedoch einschließlich der Zusatzaufträge mit einer prognostizierten Abrechnungssumme von rd. 23,60 Mill. EUR zu rechnen.

Nach Abzug der reduzierten Auftragssumme von rd. 9,07 Mill. EUR verblieb ein voraussichtliches Auftragsvolumen von rd. 14,53 Mill. EUR, das nur eingeschränkt bzw. überhaupt nicht vergaberechtskonform ausgeschrieben wurde. Beispiele für gänzlich außerhalb des Wettbewerbes beauftragte Leistungsteile waren die Verkehrslichtsignalanlagen (rd. 0,79 Mill. EUR) bzw. das Prozessleitsystem (rd. 1 Mill. EUR)\*.

\* Die Kostenangaben entsprachen dem Stand, als noch nicht alle Zusatzaufträge vergeben waren.

- 21.2** Der RH kritisierte die unausgereiften und fehlenden Planungen, die Unschärfen des Leistungsverzeichnisses sowie die mangelnde Einhaltung der Planungsstandards, die eine Umsetzung der Ausschreibung in der ursprünglichen Form verhinderten und so zu massiven Kostensteigerungen führten. Durch das nach Vergabe des Hauptauftrages entstandene zusätzliche Auftragsvolumen von rd. 14,53 Mill. EUR trat eine erhebliche Verzerrung des Wettbewerbes ein.

Der RH empfahl, erst dann auszuschreiben, wenn die Planungen im erforderlichen Detaillierungsgrad abgeschlossen sind. Die Bauabwicklung sollte so weit geklärt sein, dass notwendige Abstimmungen mit anderen Gewerken getroffen werden können. Die Leistungsverzeichnisse wären, um kostenintensive Zusatzaufträge auszuschließen, vor der Ausschreibung auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen. Die vergaberechtlichen Bestimmungen wären einzuhalten.

- 21.3** *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG könne die durch die besondere Vertragssituation in diesem Projekt gegebene Problematik nicht mehr auftreten, weil sämtliche Großvorhaben künftig von der ASFINAG BMG durchgeführt würden.*

*Als zentralen Kritikpunkt des RH betrachte die ASFINAG BMG den Umstand, dass es durch Mängel in der Vergabe bzw. bei der Erteilung von Zusatzaufträgen oder auch durch außerhalb des Wettbewerbes beauftragte Leistungen zu Preisabweichungen gekommen sein könnte. Dazu führe sie eine Überprüfung durch einen unabhängigen Schweizer Sachverständigen durch. Sollten Wettbewerbsverzerrungen oder Marktbeeinflussungen verifiziert werden, werde sie allenfalls Schadenersatzansprüche stellen.*

**Verkehrsbeeinflussungsanlage  
Bindermichl**

**22.1** (1) Im Jänner 2003 beschloss der Aufsichtsrat der ASFINAG, die Errichtung einer Verkehrsbeeinflussungsanlage (VBA) im Großraum Linz in einer Machbarkeitsstudie untersuchen zu lassen. Darin war auch der Abschnitt Bindermichl der A 7 Mühlkreis Autobahn eingebunden. Das Ergebnis sollte im Frühjahr 2004 vorliegen. Die ASFINAG konnte jedoch erst im November 2003 die Grobplanungen für die VBA Großraum Linz abschließen und im Februar 2004 eine Machbarkeitsstudie beauftragen.

(2) Unabhängig davon wurde bereits ab Mai 2003 in den Sitzungen des Lenkungsausschusses die Berücksichtigung einer VBA im Bereich Bindermichl diskutiert. Einen offiziellen Auftrag zur Planung erteilte die ASFINAG dem Land Oberösterreich jedoch erst im Jänner 2004. Die VBA Bindermichl, die einen Vorgriff auf die VBA Großraum Linz darstellte, sollte das gegenständliche Baulos umfassen und darüber hinaus bis zu den Anschlussstellen Franzosenhausweg im Süden und Industriezeile im Osten reichen.

(3) Das Land bestätigte zwar die Beauftragung, wies allerdings auf die laufenden Bauarbeiten hin. Durch die VBA Bindermichl würden sich die Risiken in Bezug auf Termineinhaltung und Zusatzkosten infolge der engen zeitlichen Vorgaben enorm erhöhen. Aufgrund der vorzeitigen Inbetriebnahme der Oströhre des Tunnels Bindermichl könnten daher gewisse Teile der VBA Bindermichl nicht mehr öffentlich ausgeschrieben werden.

Dennoch leitete das Land die ersten Arbeitsschritte ein und holte für erforderliche externe Planungsleistungen Angebote ein. Da ihm unter anderem aufgrund der Höhe der Angebotssummen (verkehrstechnische und bauliche Planung: rd. 189.100 EUR, Planung der Systemtechnik: rd. 790.200 EUR) eine Vergabe im Verhandlungsverfahren jedoch nicht möglich schien, gelangte es zu dem Schluss, die VBA Bindermichl nicht mehr im gegenständlichen Projekt errichten zu können. Daraufhin entschied die ASFINAG, Planungen teilweise selbst zu vergeben.



(4) In der Folge entwickelte das Land für die Errichtung der VBA Bindermichl ein dreistufiges Ausbaukonzept. Die Bauleistungen der ersten Bauphase (Oströhre) sollten als Nachtrag über den E/M-Ausrüstungsauftrag erfolgen. Die hierfür erforderlichen Planungen vergab das Land im Mai 2004 (rd. 115.200 EUR). Ferner beauftragte es für alle drei Bauphasen im Juni 2004 die Projektkoordination (rd. 70.500 EUR) und im Juli 2004 die Projektsteuerung (rd. 120.000 EUR), jeweils über ein Verhandlungsverfahren gemäß § 26 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2002<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Demnach können Aufträge über geistig-schöpferische Dienstleistungen in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung mit nur einem Unternehmer vergeben werden, wenn der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer 130.000 Sonderziehungsrechte (dies entspricht rd. 152.000 EUR) nicht erreicht und die Durchführung eines wirtschaftlichen Wettbewerbes aufgrund der Kosten des Beschaffungsvorganges wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

Die Bauleistungen der zweiten und dritten Bauphase waren als öffentliche Ausschreibungen geplant. Die dafür notwendigen Planungen vergab die ASFINAG selbst. Die verkehrstechnische und bauliche Planung beauftragte sie im August 2004 zu einer Angebotssumme von rd. 141.000 EUR aufgrund eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 26 Abs. 4 Bundesvergabegesetz 2002.

(5) Die Planung der Systemtechnik vergab sie ebenfalls im August 2004 zu einer Angebotssumme von rd. 755.600 EUR aufgrund eines Verhandlungsverfahrens gemäß § 25 Abs. 6 Z 2 Bundesvergabegesetz 2002<sup>2)</sup>. Die ASFINAG rechtfertigte das Verhandeln mit einem bestimmten Unternehmer mit dessen großer Erfahrung für die erforderlichen Planungsleistungen, mit seinen bisherigen zufriedenstellenden Auftragsabwicklungen und mit der eingehenden Kenntnis der ASFINAG-Standards. Die rechtliche Zulässigkeit dieses Verfahrens ließ sich die ASFINAG überdies von der Finanzprokurator bestätigen.

<sup>2)</sup> Demnach können Dienstleistungsaufträge im Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung unter anderem vergeben werden, wenn der Dienstleistungsauftrag aus technischen Gründen nur von einem bestimmten Unternehmer ausgeführt werden kann.

(6) Unabhängig davon teilte die ASFINAG dem Land Oberösterreich im Oktober 2004 mit, die Leistungen des Projektmanagements für die Planung und Errichtung der VBA Bindermichl mit rd. 252.000 EUR abzugelten. Eine schriftliche Vereinbarung zum Leistungsbild lag allerdings nicht vor. Laut Mitteilung der ASFINAG sollte dafür die Ziel- und Leistungsvereinbarung zur Anwendung kommen.

## Verkehrsbeeinflussungsanlage Bindermichl

- 22.2** Der RH hielt die Entscheidung, die VBA noch im gegenständlichen Projekt zu realisieren, für zweckmäßig, weil ein späterer Einbau aus terminlicher, technischer und wirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll gewesen wäre. Er bemängelte jedoch die späte schriftliche Beauftragung des Landes im Jänner 2004; damit wurde die Ausschreibung der Bauleistungen in der Oströhre sowie sämtlicher Planungen unter Wettbewerbsbedingungen verhindert.

Das Vergabeverfahren betreffend die Planung der Systemtechnik hielt der RH für nicht ordnungsgemäß, weil die Voraussetzungen für die Verhandlung mit nur einem bestimmten Unternehmer keinesfalls gegeben waren. Er empfahl, Planungs- und Bauleistungen entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen auszuschreiben.

Zudem beanstandete der RH, dass die ASFINAG mit dem Land Oberösterreich noch keine detaillierte vertragliche Regelung betreffend die Leistungen des Projektmanagements getroffen hatte. Solche Vereinbarungen wären in Hinkunft vor Planungsbeginn zu schließen.

- 22.3** *Laut Mitteilung der ASFINAG BMG habe der RH bereits in seinem Prüfungsergebnis festgestellt, dass die rechtliche Zulässigkeit des Vergabeverfahrens Systemtechnik von der Finanzprokurator bestätigt worden sei. Somit betrachte sie eine Obliegenheitsverletzung als nicht gegeben.*

*Die Empfehlung, detaillierte vertragliche Regelungen für Projektmanagementleistungen vor Planungsbeginn festzulegen, nehme sie zur Kenntnis. Künftig werde sie so umfangreiche Projekte jedoch nur mehr selbst durchführen.*

- 22.4** Der RH entgegnete, dass die Bestätigung der Finanzprokurator zur Vergabe der Planungsleistungen für die Systemtechnik lediglich Teil der Sachverhaltsdarstellung war und er diese Vergabe bereits in seiner Würdigung als nicht ordnungsgemäß eingestuft habe. Er wiederholte seine Ansicht, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmebestimmung für technische Gründe nicht gegeben waren.

Diese Bestimmung komme nach herrschender Lehre dann zum Tragen, wenn wegen der technischen Ausstattung oder des erforderlichen technischen Know-hows nur ein Unternehmer befähigt ist, die Leistung sachlich einwandfrei zu erbringen. Diese Einschätzung der Marktlage habe jedoch EU-weit zu erfolgen; es seien nur spezielle Fachbereiche vorstellbar, in denen in Europa kein Wettbewerb herrscht.



## Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl

### Kosten

#### Überblick

**23** Im Überblick stellte sich die Entwicklung der Kosten beim Projekt Bindermichl im Zeitraum zwischen dem Vorprojekt und der Kostenschätzung vom 31. März 2005 wie folgt dar:

	Stand	ohne Preisgleitung	mit Preisgleitung
		in Mill. EUR	
Vorprojekt	10. Februar 2000	93,20	nicht beziffert <sup>1)</sup>
Einreichprojekt	Jänner 2002	110,55	nicht beziffert <sup>1)</sup>
Finanzierungsverhandlungen/Ziel- und Leistungsvereinbarung	9. Dezember 2002	97,35	nicht beziffert <sup>1)</sup>
Kostenschätzung	30. September 2003	131,30 <sup>2)</sup>	138,04
Bezuschussungsvertrag	6. Oktober 2003	94,17	nicht beziffert <sup>1)</sup>
Kostenschätzung	31. März 2005	135,65	149,63

<sup>1)</sup> Die Preisgleitung wurde in der Kostenschätzung nicht ausgewiesen.

<sup>2)</sup> Dieser Wert wurde vom RH rechnerisch ermittelt, weil die Höhe der Preisgleitung in der Kostenschätzung nur als Summe mit dem Anteil für Unvorhergesehenes ausgewiesen wurde.

Im Betrachtungszeitraum stiegen die Kosten des Vorhabens ohne Preisgleitung um rd. 42,45 Mill. EUR an. Unter Berücksichtigung der Indexsteigerungen ergaben sich per 31. März 2005 Gesamtkosten von rd. 149,63 Mill. EUR.

#### Kostenentwicklung

Kostenschätzungen im Vorprojekt und im Einreichprojekt

**24.1** (1) Die Unterlagen für das Vorprojekt wurden im September 2000 mit dem Ersuchen um Genehmigung beim BMVIT eingereicht und enthielten – entsprechend der Projektierungsdienstanweisung des BMWA in der Fassung 1997 – eine Kostenschätzung vom Februar 2000; diese war von dem mit dem Projektmanagement beauftragten Architekturbüro erstellt worden.

Die zugrunde gelegten Schätzungen der einzelnen Fachbereichsplaner aus dem Siegerteam des Wettbewerbes wurden auf Basis von Massen erstellt bzw. als Pauschalsummen ausgewiesen. Ergänzend wurden Aufschläge für Baunebenkosten in der Höhe von 15 % sowie für Unvorhergesehenes im Ausmaß von 3 % addiert. Demnach betragen die Kosten des Vorhabens rd. 93,20 Mill. EUR. Sowohl Grundstückskosten als auch jährliche Erhaltungskosten wurden nicht berücksichtigt.

**Kosten**

Das BMVIT ersuchte in einem Schreiben vom 8. März 2001, der Kostenschätzung im Zuge der weiteren Projektierungen hohes Augenmerk zuzuwenden; gleichzeitig wies es auf die Möglichkeit von Kostensteigerungen im Zusammenhang mit der sicherheitstechnischen Ausrüstung vorwiegend im Tunnelbereich hin.

(2) Im Februar 2002 legte das Land Oberösterreich der ASFINAG das Einreichprojekt vor. Die Projektunterlagen enthielten eine als Kostenberechnung bezeichnete aktualisierte Kostenschätzung, die um die Position Grundstückskosten ergänzt worden war. Die Gesamtsumme belief sich auf rd. 110,55 Mill. EUR.

Die Ermittlung der Kosten für den Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart sowie für den Straßenbau und den Lärmschutz erfolgte auf Basis von Hauptmassen. Für die Umbau- und Sanierungsmaßnahmen der Brücken sowie für die Bereiche Tunnel- und Verkehrstechnik lag keine detaillierte Kostenermittlung vor.

In manchen Teilbereichen wurde die Kostenschätzung des Vorprojekts lediglich der veränderten Preisbasis angepasst. Wesentliche Kostenerhöhungen gegenüber dem Vorprojekt waren bei den Verkehrsbauwerken, beim Straßenbau sowie bei der Tunnel- und der Verkehrstechnik festzustellen. Gegenüber der ASFINAG hielten sowohl das Land als auch die Landeshauptstadt fest, dass die angegebenen Gesamtbaukosten mit ausreichender Sicherheit exakt kalkuliert worden waren und nicht überschritten werden würden.

**24.2** Der RH kritisierte den unterschiedlichen Detaillierungsgrad der Teilbereiche der Gesamtkostenschätzung\* im Vorprojekt und die fehlende qualitative Abstimmung der Kostenpositionen durch die Projektleitung. Weiters sollte bei komplexen Tunnelbauwerken den Folgekosten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung besondere Beachtung geschenkt werden.

\* Die Kostenschätzungen der einzelnen Planer enthielten bereits teilweise Aufschläge für Unvorhergesehenes in unterschiedlicher Höhe (als Prozent- bzw. Pauschalbeträge ausgewiesen) sowie Ansätze für Baustellengemeinkosten.

Die Kostenberechnung des Einreichprojekts war in vielen Bereichen nicht genau nachvollziehbar. Der Detaillierungsgrad entsprach nicht dem Stand der Projektentwicklung. Der RH empfahl, auf möglichst vollständige und transparente Kostenschätzungen mit einheitlichem Detaillierungsgrad von Planungsbeginn an besonders zu achten.



## Kostenschätzungen für Finanzierungsverhandlungen

- 25.1** (1) Im Zeitraum zwischen der Genehmigung des Einreichprojekts durch das BMVIT am 15. März 2002 und den Finanzierungsverhandlungen im Dezember 2002 erfolgte keine kontinuierliche Aktualisierung der Kostenschätzung. Zur Aufteilung der Kosten auf die drei Kostenträger wurde die Struktur verändert sowie eine Gliederung in die Teilbereiche Verkehr, Umwelt und Nutzung vorgenommen. Obwohl in den Projektgruppensitzungen im Zeitraum zwischen der Genehmigung des Einreichprojekts und den Finanzierungsgesprächen zusätzliche kostenintensive Maßnahmen diskutiert sowie Festlegungen getroffen wurden, blieb die Gesamtsumme des Projekts nahezu unverändert.

Auch die im Einreichprojekt angenommene Fremdfinanzierung der Lärmschutzwand im Bogen Kopernikusstraße entfiel, so dass mit einer Kostenerhöhung um rd. 3,20 Mill. EUR gerechnet wurde. Diese ging zwar in die Kostenschätzung ein, gleichzeitig wurden jedoch der Anteil für Unvorhergesehenes sowie die Kosten für die Grundeinlöse reduziert. Ebenso war auch das Erfordernis der Anbindung an die Tunnelwarte in Wels mittels Lichtwellenleiter bereits im Frühjahr 2002 bekannt, die Kosten für die Errichtung der Linieninfrastruktur wurden in der Kostenschätzung jedoch nicht angepasst.

- (2) In den Finanzierungsverhandlungen am 6. und 9. Dezember 2002 zwischen dem Land und der Landeshauptstadt wurde schließlich der Entfall einiger Projektteile (z.B. Oberflächengestaltung, Reduktion von Lärmschutzmaßnahmen) beschlossen, wodurch sich die Kosten des Vorhabens gegenüber dem Einreichprojekt um rd. 13 Mill. EUR verringerten.

Die Oberflächengestaltung wurde mit Ausnahme der Erdüberschüttung aus dem Projekt ausgeklammert und der Landeshauptstadt übertragen, während unter anderem die Lärmschutzmaßnahmen in technischer sowie städtebaulicher Hinsicht weitgehend reduziert wurden. Der vereinbarte Finanzierungsbetrag belief sich auf rd. 97,35 Mill. EUR auf der Preisbasis des Einreichprojekts (Jänner 2002). Diese Kostenschätzung wurde der Ziel- und Leistungsvereinbarung zugrunde gelegt.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die im Vorfeld der Finanzierungsgespräche erstellten Kostenschätzungen in zahlreichen Punkten nicht nachvollziehbar waren. Eine kontinuierliche Aktualisierung und Ergänzung der Kostenschätzungen um die vorgenommenen Projektänderungen bzw. um bereits bekannte Kostenerhöhungen bei einzelnen Projektteilen erfolgte nicht. Die Ziel- und Leistungsvereinbarung wurde auf Basis einer unaktuellen und reduzierten Kostenschätzung getroffen.

**Kosten****Kostenentwicklung bis zum Baubeginn**

- 26.1** (1) Auch bis zum Baubeginn im September 2003 wurden keine aktualisierten Kostenschätzungen erstellt, obwohl im Lenkungsausschuss laufend Entscheidungen über Projektänderungen getroffen wurden, die mit Mehrkosten verbunden waren. Weiters wurden im Jänner 2003 neue Kostenschätzungen für den Tunnel Bindermichl und die Einhausung Niedernhart sowie für die Lärmschutzwand im Bogen Kopernikusstraße vorgelegt; diese zeigten Mehrkosten von insgesamt rd. 5,93 Mill. EUR auf.

Obwohl das der ASFINAG vom Land Oberösterreich zur Genehmigung vorgelegte Bauprojekt entgegen den Anforderungen der Projektierungsdienstleistung keine Kostenschätzung enthielt, stimmte diese dem Projekt mit Ausnahme zweier Projektteile am 15. April 2003 zu.

Weitere kostenrelevante Projektänderungen wurden im Zuge der Vorbereitung der Ausschreibung sowie infolge der erforderlichen Bewilligungsverfahren (z.B. nach dem Wasserrechtsgesetz 1959) vorgenommen. Dennoch erstellte die Projektleitung erst mit 30. September 2003 eine neue Kostenschätzung im Layout des ASFINAG-Kostencontrollingblattes. Diese basierte größtenteils auf bereits vertraglich gesicherten Kosten aus Aufträgen sowie auf den zu diesem Zeitpunkt vorgelegenen Angeboten und wies Gesamtkosten (einschließlich Preisgleitung) von rd. 138,04 Mill. EUR aus.

Das Land begründete die erheblichen Kostensteigerungen mit Mehrkosten aufgrund von Auflagen sowie wegen der E/M-Ausrüstung für den Tunnel. Die in der Kostenschätzung enthaltenen Leistungen für eine VBA wurden später in ein eigenes Projekt ausgegliedert, so dass sich die Prognosekosten per 30. September 2003 auf rd. 126,15 Mill. EUR (einschließlich Preisgleitung) reduzierten. Für die Ausschreibungen wurde kein Kostenanschlag gemäß ÖNORM B 1801-1 erstellt\*.

\* Dieser sollte bei Baumaßnahmen des Hoch- und Tiefbaus der gemäß § 13 Bundesvergabegesetz 2002 vorgeschriebenen Berechnung des geschätzten Leistungswertes im Zuge der Auftragsvergabe dienen und ist auf Basis der Ausschreibungsunterlagen zu erstellen.

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

(2) Dem am 6. Oktober 2003 von der ASFINAG unterzeichneten Bezuschussungsvertrag wurde die Kostenschätzung der Ziel- und Leistungsvereinbarung zugrunde gelegt; diese war auf der Preisbasis des Einreichprojekts erstellt worden. Die Finanzierungssumme wurde jedoch um die Planungsvorleistungen des Landes und der Landeshauptstadt in der Höhe von rd. 3,17 Mill. EUR reduziert, so dass sich das geschätzte vertragsgegenständliche Finanzierungserfordernis auf rd. 94,17 Mill. EUR belief.

Abgesehen von den zwischenzeitlich durchgeführten Projektänderungen hatte die ASFINAG zu diesem Zeitpunkt bereits zu Vergaben in der Höhe von rd. 89,19 Mill. EUR zugestimmt sowie von einem Vergabevorschlag für die E/M-Ausrüstung in der Höhe von rd. 11,09 Mill. EUR Kenntnis erlangt.

(3) Gemäß Punkt III der Ziel- und Leistungsvereinbarung war es Aufgabe der ASFINAG, eine Begleitende Kontrolle einzurichten, die unter anderem eine Kontrolle der Termine und Kosten übernehmen sollte. Diese wurde im Oktober 2003 erst nach Vergabe der wesentlichen Bauaufträge installiert.

**26.2** (1) Der RH kritisierte die äußerst mangelhafte Kostenplanung und -verfolgung durch die Projektleitung des Landes. Dadurch standen den Entscheidungsträgern während der wichtigsten Projektentwicklungsphasen keine aktuellen Grundlagen zur Verfügung.

Im Zuge der Genehmigung des Bauprojekts verabsäumte es die ASFINAG, die fehlende Kostenschätzung einzufordern. Weiters bemängelte der RH das Fehlen eines Kostenanschlags gemäß ÖNORM B 1801-1, so dass eine Kostenkontrolle auch zum Zeitpunkt der Auftragsvergaben nicht möglich war.

Der RH regte an, die Instrumente der Kostenplanung und -kontrolle verstärkt anzuwenden. Die im Zuge der Projektplanung zu erstellenden Kostenschätzungen sollten dem Stand der Projektentwicklung entsprechen und laufend aktualisiert werden.

(2) Der RH beanstandete ferner, dass der Bezuschussungsvertrag eine unaktuelle Kostenschätzung auf einer bereits überholten Preisbasis enthielt, obwohl erhebliche Mehrkosten bekannt waren. In Hinkunft sollte beim Abschluss von Finanzierungsverträgen besonderes Augenmerk auf aktuelle Kostenschätzungen gelegt werden.

**Kosten**

(3) Die erheblichen Kostensteigerungen hätten durch die zeitgerechte Einrichtung der Begleitenden Kontrolle wesentlich früher erkannt werden können. Der RH empfahl daher, bei ähnlich komplexen Infrastrukturvorhaben eine Begleitende Kontrolle bereits in einem möglichst frühen Planungsstadium (Einreichprojekt) einzusetzen.

**Kostenentwicklung bis zur Fertigstellung**

**27.1** (1) Mit der Einrichtung der Begleitenden Kontrolle wurden das Kostencontrolling neu organisiert, die Struktur der Kostenaufstellung teilweise verändert und die Kostenschätzungen kontinuierlich aktualisiert. Eine Darstellung und Analyse der Kostenentwicklung erfolgte durch die Projektleitung in den Quartalsberichten sowie in den Berichten der Begleitenden Kontrolle.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH umfasste das Vorhaben auf der A 7 Mühlkreis Autobahn im Bereich Bindermichl fünf Teilprojekte; deren Prognosekosten betragen mit Stand 31. März 2005 insgesamt rd. 175,17 Mill. EUR (einschließlich Unvorhergesehenes und Preisgleitung)\*.

\* Die Teilprojekte Instandhaltung (rd. 7,3 Mill. EUR), Linieninfrastruktur (rd. 3,2 Mill. EUR), Mittelstreifenentwässerung (rd. 0,4 Mill. EUR) und VBA Bindermichl (rd. 14,6 Mill. EUR) wurden ausschließlich von der ASFINAG finanziert.

Die Kosten des Projekts Bindermichl beliefen sich mit Preisgleitung auf rd. 149,63 Mill. EUR. Ohne Preisgleitung stiegen sie zwischen der Kostenschätzung im Vorprojekt vom Februar 2000 und jener vom 31. März 2005 um rd. 42,45 Mill. EUR von rd. 93,20 Mill. EUR auf rd. 135,65 Mill. EUR an.

Ein wesentliches Risikopotenzial in der Realisierungsphase stellten die massiven Nachtragsforderungen dar. Mit Stand 25. Mai 2005 waren allein beim Hauptbauauftrag 174 Nachträge bzw. Mehrkostenforderungen mit einer Summe von insgesamt rd. 16,24 Mill. EUR eingegangen.

**27.2** Der RH beurteilte die Entwicklung des Kostencontrollings seit Einrichtung der Begleitenden Kontrolle positiv.

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

**27.3** *Laut Stellungnahme der ASFINAG BMG würden die im Frühjahr 2004 bereits geschätzten Gesamtkosten von rd. 150 Mill. EUR eingehalten. Die Nachtragsforderungen hätten sich bis Ende September 2005 auf 49 Mill. EUR erhöht. Durch einen gesamten Abrechnungsvergleich mit der bauausführenden Arbeitsgemeinschaft in der Höhe von 107,5 Mill. EUR sei dieses Risiko jedoch wesentlich reduziert worden.*

**27.4** Der RH bewertete diesen Abrechnungsvergleich positiv.

## Mehrkosten

**28** Einige Positionen, welche zu wesentlichen Mehrkosten führten, werden in der Folge aufgezeigt, stellen jedoch keine vollständige Analyse dar (Anmerkung: alle Kostenangaben ohne Preisleitung).

## Unvorhergesehenes

**29.1** (1) Die im Mai 1998 von dem mit der Projektleitung beauftragten Architekturbüro vorgelegte Kostenaufstellung enthielt keinen Ansatz für Unvorhergesehenes; die Kostenschätzung des Vorprojekts mit Stand 10. Februar 2000 wies einen diesbezüglichen Anteil von 3 % der Herstellungskosten samt Baunebenkosten (Planungskosten, Kosten der Örtlichen Bauaufsicht) auf. Diese Annahme erachtete das BMVIT im gegenständlichen Projekt als unrealistisch gering.

Im Rahmen der Projektgruppensitzung am 12. Oktober 2000 wurde der Ansatz für Unvorhergesehenes im Beisein der ASFINAG auf 5 % erhöht und für das Einreichprojekt beibehalten. Im Frühjahr 2002 wurde jedoch der Anteil für Unvorhergesehenes auf Baunebenkosten nach Rücksprache mit der ASFINAG gestrichen.

(2) Die per 30. September 2003 erstellte Kostenschätzung sah für Planungsleistungen neuerlich einen Aufschlag für Unvorhergesehenes vor. Mit der Begründung, dass zu diesem Zeitpunkt bereits rd. 80 % der Leistungen vergeben waren, wurde jedoch der Prozentsatz bei den Baukosten von 5 % auf 3,75 % reduziert. Seit der Kostenschätzung per 31. März 2004 kam bei den Prognosekosten ein Ansatz für Unvorhergesehenes in der Höhe von 7 % zur Anwendung.

(3) Eine vom RH durchgeführte Analyse der Entwicklung der Baunebenkosten durch Gegenüberstellung der in den Verträgen vereinbarten Summe mit den Schätzungen vom 31. März 2005 auf Preisbasis 2002 ohne Unvorhergesehenes und Preisleitung zeigte eine Erhöhung der Baunebenkosten um rd. 25 % gegenüber den vereinbarten Kosten.

## Kosten

- 29.2** Der RH erachtete den Anteil für Unvorhergesehenes in den Phasen des Vorprojekts und des Einreichprojekts als wesentlich zu gering. In frühen Projektstadien sollte dieser Anteil aufgrund des geringeren Detaillierungsgrades sowie zahlreicher unbekannter Faktoren (z.B. sicherheitstechnische Ausrüstung im Tunnelbereich) ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden. Bei großen Infrastrukturvorhaben im Stadium des Vorprojekts entsprach ein Anteil von zumindest 15 % bis 20 % dem Stand der Technik.

Darüber hinaus wäre auch bei den Baunebenkosten eine Position für Unvorhergesehenes zu veranschlagen. Durch Berücksichtigung eines ausreichend hohen Ansatzes für Unvorhergesehenes hätte der Anstieg der Baunebenkosten abgedeckt werden können.

### Preisgleitung

- 30.1** Die zu erwartenden jährlichen Indexsteigerungen wurden in den Kostenschätzungen des Vorprojekts und des Einreichprojekts nicht beziffert. In der Ziel- und Leistungsvereinbarung wurde festgehalten, dass den Gesamtkosten noch ein jährlicher Preisgleitungsanteil von 2,5 % pro Jahr zuzurechnen wäre. Im Bezuschussungsvertrag fand der Kostenfaktor Preisgleitung weder prozentuelle noch wertmäßige Erwähnung.

Bei der Kostenschätzung per 30. September 2003 wurden die Indexsteigerungen erstmals wertmäßig berücksichtigt. Seit der Kostenschätzung per 31. März 2004 wurde der Preisgleitungsanteil bei den Prognosekosten Bauleistungen aufgrund massiver Stahlpreiserhöhungen auf 15 % angehoben. In der Schätzung per 31. März 2005 umfasste diese Kostenposition rd. 13,98 Mill. EUR.

- 30.2** Um das Kostenbewusstsein zu stärken und das Finanzierungserfordernis zu einem frühen Zeitpunkt der Projektentwicklung realistisch darstellen zu können, wären die Indexsteigerungen möglichst frühzeitig zu berücksichtigen gewesen.

### Auflagen und Erhöhung von technischen Standards

- 31.1** Im Zuge der Genehmigung des Einreichprojekts durch das BMVIT und der Erlassung der Trassenverordnung gemäß § 4 Bundesstraßengesetz 1971 sowie aufgrund der erforderlichen Bewilligungsverfahren\* mussten Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen im Projekt berücksichtigt werden.

\* wasserrechtliche Bewilligung (10. April 2003), naturschutzrechtliche Bewilligung (27. Mai 2003), Bewilligung gemäß § 90 Abs. 1 Straßenverkehrsordnung 1960 (22. September 2003, nach Durchführung einer Vorverhandlung am 8. Jänner 2003)

Wesentliche Zusatzkosten entstanden durch die von der Wasserrechtsbehörde geforderte Vergrößerung der Grundwasserschutzwanne, durch die Auflage der Naturschutzbehörde zur Überdeckung des Tunnels mit mindestens 1,75 m bis 2 m Humus und durch die in der straßenrechtlichen Bewilligung geforderten per Funk gesteuerten Baustelleninformationstafeln.

Weiters waren die Ergebnisse der Tunnelgrundsatzbesprechung sowie Überarbeitungen der Richtlinien und Vorschriften für den Straßenbau zu berücksichtigen; diese führten zu umfangreichen kostenwirksamen Projektänderungen bzw. -ergänzungen (unter anderem Verbesserung des baulichen Brandschutzes für die Tragkonstruktion von Tunnel und Einhausung). Die gesamten Mehrkosten beliefen sich auf rd. 7,5 Mill. EUR. Sie fanden erst bei der Kostenschätzung per 30. September 2003 Berücksichtigung.

- 31.2** Der RH kritisierte, dass den finanziellen Auswirkungen der Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen im Zuge der Kostenverfolgung zu wenig Beachtung geschenkt worden war. Da diese Mehrkosten bereits vor der Unterzeichnung des Bezuschussungsvertrages bekannt waren, wäre eine Ergänzung der Kostenschätzung um diese Positionen besonders dringlich gewesen.

## Kosten

### Mangelhafte Planungen und Schätzungen

- 32.1** Im Zuge der Genehmigungsverfahren des Vorprojekts sowie des Einreichprojekts zeigte das BMVIT immer wieder Mängel in den vorgelegten Planungen auf und wies auf die Bedeutung der Kostenverfolgung hin. Ein Vergleich der Vergabepreise mit der Kostenschätzung des Einreichprojekts zeigte jedoch hohe Schätzungenauigkeiten und zahlreiche Positionen, die im Einreichprojekt unberücksichtigt geblieben bzw. im Zuge der Finanzierungsgespräche aus dem Projekt herausgenommen worden waren.

So waren umfangreiche Umplanungen und wesentlich höhere Aufwendungen für die Verkehrsführung in den Bauphasen erforderlich als im Einreichprojekt vorgesehen. Die diesbezüglichen Mehrkosten beliefen sich auf rd. 330.000 EUR.

Auch bei den Baustellengemeinkosten für die Bereiche Straßenbau sowie Tunnel und Einhausung ergab sich nach Vergabe des Hauptauftrages per 30. September 2003 eine Kostensteigerung um rd. 7,65 Mill. EUR bzw. 108 %. Kostenwirksam waren insbesondere Erschwernisse aufgrund der Bauabwicklung im innerstädtischen Bereich bei Aufrechterhaltung des Verkehrs sowie Zuschläge infolge der kurzen Bauzeitvorgaben.

Weiters wurden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Verkehrs im Umfeld der Baustelle (Sekundärstraßennetz) für die Dauer der Bauarbeiten erforderlich; diese waren im Einreichprojekt zwar nicht berücksichtigt, wurden jedoch vom Lenkungsausschuss in der Sitzung am 18. August 2003 beschlossen. Die Prognosekosten dafür beliefen sich per 31. März 2005 auf rd. 328.000 EUR (ohne Unvorhergesehenes und Preisleitung).

- 32.2** Nach Ansicht des RH wurden die Schwierigkeiten des Projekts besonders im Straßen- und Tunnelbau von der Planung deutlich unterschätzt; dadurch blieben wesentliche erschwerende Faktoren in den Kostenschätzungen unberücksichtigt. Der RH empfahl, bereits in frühen Projektstadien auf möglichst realistische Kostenschätzungen zu achten bzw. unbekannte Kostenfaktoren durch einen erhöhten Anteil für Unvorhergesehenes zu berücksichtigen.



### Projektänderungen und Zusatzleistungen

- 33.1** (1) Änderungen bzw. Ergänzungen des Einreichprojekts wurden im Rahmen der Sitzungen des Lenkungsausschusses beschlossen oder waren aufgrund von Vorgaben der Bauherrin durchzuführen.

Die Verbreiterung von Fahrstreifen zur Einbindung der geplanten A 26 Linzer Autobahn (Westring Linz) führte mehrfach zu kostenintensiven Projektänderungen. So hatte der Lenkungsausschuss bereits im September 2002 die Verbreiterung einer Rampe (Westbrücke – A 7 Richtungsfahrbahn Süd) zum zweistreifigen Ausbau der Fahrbahn beschlossen sowie den dadurch bedingten Abbruch und Neubau eines Brückenobjekts (LZ 14) empfohlen.

Im Zuge der Ausarbeitung der VBA Großraum Linz wurde von der ASFINAG im Herbst 2003 der zweistreifige Ausbau einer weiteren Rampe (A 7 Richtungsfahrbahn Süd – Westbrücke) gefordert. Damit wurde auch der Neubau des Brückenobjekts LZ 16 erforderlich. Von den gesamten Mehrkosten von rd. 924.000 EUR (ohne Unvorhergesehenes und Preisgleitung) entfielen rd. 345.000 EUR auf das Projekt Bindermichl.

(2) Nach Bekanntwerden der Kostenerhöhungen stimmte der Lenkungsausschuss Mehrkosten für optische Gestaltungsmaßnahmen in der Höhe von rd. 155.000 EUR sowie für die fußläufige Querung des Kreisverkehrs Muldenstraße in der Höhe von 1,77 Mill. EUR zu.

- 33.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Entscheidung für den zweistreifigen Ausbau einer weiteren Rampe nach Vergabe und Beginn der Hauptbauarbeiten im September 2003 getroffen wurde; die Maßnahmen zur Einbindung der A 26 in die A 7 waren bereits im September 2002 thematisiert worden, so dass die Notwendigkeit der zweiten Fahrbahnverbreiterung früher erkannt werden hätte können.

(2) Er beanstandete ferner, dass der Lenkungsausschuss trotz Kenntnis der massiven Kostensteigerungen weitere umfangreiche und kostenintensive Maßnahmen genehmigte.

- 33.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt seien alle sich aus dem Projekt A 26 ergebenden Kostenfaktoren nicht diesem Projekt zuzuordnen; sie hätten daher aus diesem Titel keinesfalls eine Bezuschussungsrelevanz für die Landeshauptstadt. Hier müsse noch eine klare Trennung erfolgen.*

## Kosten

**33.4** Der RH erwiderte, dass im Sinne einer vorausschauenden Planung zu erwartende Anpassungen zeitgerecht zu berücksichtigen wären; auf diese Weise können langfristig Kosten gespart und verlorene Aufwendungen vermieden werden. Die Projektänderungen, welche für die zukünftige Anbindung der A 26 an die A 7 durchgeführt wurden, sollten unter anderem der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit des Knotens Hummelhof im Ausbaufall dienen. Mehrkosten entstanden insbesondere durch den späten Zeitpunkt der Entscheidung.

Der RH verwies auf seine – in der Folge näher ausgeführten – Vorschläge hinsichtlich der Aufteilung derartiger Kosten. Wurden im Lenkungsausschuss Maßnahmen beschlossen, welche zu Mehrkosten führten (z.B. Verbreiterung der Rampe von der Westbrücke zur A 7 Richtungsfahrbahn Süd, Abbruch und Neubau des Brückenobjekts LZ 14), so sollte der Kostenteilungsschlüssel zur Anwendung gelangen.

### Nachlaufende Kosten

**34.1** Nachlaufende Kosten wurden im Einreichprojekt in der Form von Anschlusskosten (für Strom, Wasser und Löschwasser) berücksichtigt. Im Zuge der Beauftragung von Bauleistungen für die E/M-Ausrüstung des Tunnels Bindermichl und der Einhausung Niedernhart im Dezember 2003 (Hauptauftrag) sowie im Juli 2004 (Zusatzaufträge) wurden Wartungsarbeiten\* für den Zeitraum während und nach der Gewährleistungsfrist vergeben; diese wurden den nachlaufenden Kosten zugerechnet. Die gesamte Beauftragungssumme betrug rd. 496.000 EUR.

\* unter anderem die Wartung der Netzersatzanlage, der Beleuchtung für den Außenbereich, der Notrufanlage, der audiovisuellen Anlagen, der Brandmeldeanlage, der Funkanlage und des IT-Netzwerkes sowie die Instandhaltung der Verkehrslichtsignalanlagen

**34.2** Nach Ansicht des RH sollte in Hinkunft auf eine klare Trennung von Baukosten und Betriebskosten geachtet werden.

### Aufteilung der Mehrkosten

**35.1** Aufgrund der erheblichen Kostensteigerungen mit Stand 31. März 2005 auf rd. 149,63 Mill. EUR (mit Preisgleitung) beim Projekt Bindermichl kam es zwischen den Projektbeteiligten zu Auffassungsunterschieden hinsichtlich der Kostentragung. Die diesbezüglichen vertraglichen Regelungen im Punkt III des Bezuschussungsvertrages gingen von einem gesamten Finanzierungserfordernis von rd. 94,17 Mill. EUR aus.

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

Die Landeshauptstadt stellte die Anwendbarkeit des Kostenteilungsschlüssels hinsichtlich der Aufteilung der Mehrkosten in Frage. In einer Besprechung am 2. März 2005 vereinbarten jedoch die drei Projektbeteiligten, die Aufteilungsprozentsätze von den im Punkt III des Bezuschussungsvertrages angeführten Beträgen herzuleiten.

Eine weitere Grundlage für die Kostentragung bildete die in der Ziel- und Leistungsvereinbarung enthaltene Kostengarantie, deren Geltung – wie erwähnt – nach Ansicht des RH noch einer endgültigen rechtlichen Abklärung bedarf. Danach wäre die Anwendung bei den in der Folge angeführten Positionen jeweils zu prüfen.

**35.2** Ohne eine Quantifizierung vorzunehmen, brachte der RH aufbauend auf diesen Vertragsgrundlagen nachfolgend beschriebene Vorschläge zur Aufteilung der Mehrkosten ein. Dabei war zu berücksichtigen, dass ein Teil der Mehrkosten als für die Realisierung des Projekts notwendige Kosten einzustufen waren (**Sowieso-Kosten**). Ein weiterer Teil ergab sich durch Zusatzleistungen, die unter anderem im Lenkungsausschuss beschlossen bzw. von der Auftraggeberin gefordert wurden.

(1) Preisgleitung

Für diese Position wäre der Kostenteilungsschlüssel des Bezuschussungsvertrages anzuwenden.

(2) Entscheidungen des Lenkungsausschusses

Im Lenkungsausschuss wurden laufend anstehende Entscheidungen bzw. Festlegungen getroffen, welche zum Teil mit erheblichen Mehrkosten verbunden waren. Der RH vertrat die Ansicht, dass für die in diesem Entscheidungsgremium gemeinsam beschlossenen Maßnahmen grundsätzlich der Kostenteilungsschlüssel des Bezuschussungsvertrages zur Anwendung gelangen sollte.

**Kosten****(3) Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen aus behördlichen Verfahren**

Mehrkosten, die infolge von Forderungen bzw. Auflagen und Bedingungen aus behördlichen Verfahren (z.B. Vergrößerung der Grundwasserschutzwanne, Überdeckung des Tunnels mit bis zu 2 m Humus) und durch Erhöhung des technischen Standards entstanden, wurden als Voraussetzungen für die Projektrealisierung eingestuft. Der RH empfahl daher dafür die Anwendung des Kostenteilungsschlüssels. Bei Wirksamkeit der Kostengarantie wäre jedoch zu überprüfen, ob Maßnahmen, die später infolge von behördlichen Verfahren erforderlich wurden, bereits in der Planungsphase vorhersehbar gewesen wären.

**(4) Mehrkosten aus Bauaufträgen**

Die Kosten der hier beispielhaft angeführten E/M-Ausrüstung, die von rd. 7,84 Mill. EUR (Kostenschätzung) bzw. rd. 11,09 Mill. EUR (Angebotssumme) auf rd. 23,60 Mill. EUR (prognostizierte Abrechnungssumme) anstiegen, entstanden z.T. durch Zusatzleistungen. Der überwiegende Teil der Kostenerhöhungen war aber auf neue Planungsstandards, unausgereifte Planungen und mangelhafte Ausschreibungsunterlagen zurückzuführen. Da der RH die daraus entstandenen Zusatzaufträge aus technischer Sicht als unerlässlich bewertete, sah er diese Kosten als Sowieso-Kosten an.

Allerdings vergab das Land Oberösterreich diese Leistungen nicht bzw. nur eingeschränkt unter Wettbewerbsbedingungen. Aufgrund vielfacher Erfahrung des RH weisen Zusatzaufträge, die nicht gesondert ausgeschrieben werden, ein höheres Preisniveau auf. Der RH konnte daher nicht ausschließen, dass es sich bei der prognostizierten Auftragssumme von rd. 23,60 Mill. EUR nicht um einen „Marktpreis“, sondern um einen überhöhten Preis handelte. Die über den Marktpreis hinausgehenden Kosten bewertete der RH als vermeidbare Mehrkosten.

Der RH empfahl, zunächst die Höhe der beiden Kostenarten durch einen externen Gutachter feststellen zu lassen. In einem weiteren Schritt wäre zu prüfen, ob die Kostengarantie des Landes Oberösterreich anzuwenden ist. Sollte diese nicht gelten, wäre für die Sowieso-Kosten der Kostenteilungsschlüssel anzuwenden; die Mehrleistungen führten auch zu einer Wertsteigerung des Projekts, von der alle Projektbeteiligten profitierten.

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

Die vermeidbaren Mehrkosten hätten nach Ansicht des RH alle drei Projektbeteiligten zu tragen: die ASFINAG, die ihrer Verantwortung als Bauherrin nicht im erforderlichen Ausmaß nachkam sowie das Land Oberösterreich und die Landeshauptstadt Linz aufgrund des mangelhaften Projektmanagements. Allfällige vertragliche Haftungsansprüche gegenüber den Planungsbüros oder der Örtlichen Bauaufsicht sollten geprüft bzw. geltend gemacht werden.

Bei den im Zusammenhang mit den Hauptbauarbeiten entstandenen Mehrkosten empfahl der RH eine analoge Vorgangsweise.

(5) Abschließende Feststellung

Die vom RH beleuchteten Positionen betrafen den überwiegenden Teil der im Projekt Bindermichl angefallenen Mehrkosten. Alle weiteren nicht erfassten Kostenpositionen wären anlog den vorangegangenen Ausführungen zu überprüfen.

**35.3** *Laut Mitteilung der Landeshauptstadt Linz betreffe die vom RH erläuterte Entscheidungsfindung für die Anwendbarkeit des Kostenteilungsschlüssels die während der Projektphase widersprüchlichen Angaben der Projektleitung.*

*Im Bezuschussungsvertrag seien keine Pauschalsummen angeführt, sondern es erfolge die Berechnung der zu leistenden Zuschüsse nach dem tatsächlichen vertragsgegenständlichen Finanzierungserfordernis. Daraus könne keine Zustimmung der Landeshauptstadt Linz zu den Mehrkosten abgeleitet werden, weil für die über den Bezuschussungsvertrag hinausgehenden Forderungen stets inhaltliche und rechtliche Prüfungen über die Anrechenbarkeit vorbehalten worden seien.*

*Bei der Konzeption des Bezuschussungsvertrages sei eine Aufteilung nach zuordenbaren Themenschwerpunkten durchgeführt worden. Daraus hätten sich die vertraglichen Kostenanteile ergeben, welche im Vertrauen auf den Bestand dieser Anteile zur Vereinfachung der Endabrechnung prozentuell festgelegt worden seien.*

*Es solle daher eine Zuteilung der Mehrkosten nach diesen Themenschwerpunkten erfolgen, weil dies den ursprünglichen Motiven des Bezuschussungsvertrages entspreche und von allen Seiten akzeptabel sein müsse. Jede andere Variante wäre eine Ungleichbehandlung unter den Vertragspartnern. Auch die Problematik, dass bei der Festlegung der Qualitätsstandards nicht zur Gänze auf die Forderungen der jeweiligen Erhalter eingegangen worden sei, wäre durch diese Kostenzuordnung entschärft.*

## Kosten

*Laut Stellungnahme der Landesregierung sei zur Feststellung der beiden Kostenarten Sowieso-Kosten und vermeidbare Mehrkosten im Bereich der E/M-Ausrüstung ein anerkanntes Schweizer Ingenieurbüro beauftragt worden. Die Landesregierung merkte ferner an, dass sich die Autobahnverwaltung dem Vorschlag des RH, die Mehrkosten nach dem vertraglich vereinbarten Kostenteilungsschlüssel aufzuteilen, vollinhaltlich anschließe.*

*Die ASFINAG BMG teilte mit, dass sie noch einmal nachvollzogen habe, inwieweit der zwischen den Projektbeteiligten vereinbarte Kostenteilungsschlüssel anwendbar sei. Dabei werde darauf Rücksicht genommen, dass vor Aufteilung der Projektkosten die entsprechenden Schadenersatzpflichten gegenüber den Auftragnehmern in Abzug gebracht werden. Die Kostensteigerungen, welche durch Mängel des Projektmanagements des Landes Oberösterreich verursacht worden seien, würden durch Leistungen des Landes ausgeglichen.*

*Für die in Aussicht genommene Endabrechnungssumme von rd. 150 Mill. EUR habe sich folgender Kostenteilungsschlüssel gemäß dem Bezuschussungsvertrag ergeben:*

<i>ASFINAG:</i>	<i>116,6 Mill. EUR</i>
<i>Land Oberösterreich:</i>	<i>19,2 Mill. EUR</i>
<i>Landeshauptstadt Linz:</i>	<i>14,3 Mill. EUR</i>

- 35.4** Der RH erwiderte der Landeshauptstadt Linz, er habe einen Vorschlag für die Aufteilung der Mehrkosten vorgelegt. Diese waren zum Teil als für die Realisierung des Projekts notwendige Kosten (z.B. Preisgleitung) einzustufen bzw. stellten Zusatzkosten dar, die unter anderem im Lenkungsausschuss und somit von allen Projektbeteiligten beschlossen oder von einem der drei Projektbeteiligten gefordert wurden.

Der RH ging dabei nicht von der sektoralen Aufteilung nach Bauwerken im Sinne der Beilage 4 – Projektkostenschätzung des Bezuschussungsvertrages aus, sondern erachtete grundsätzlich die Anwendung des Kostenteilungsschlüssels gemäß Punkt III Abs. 5 des Bezuschussungsvertrages in Verbindung mit der erwähnten Vereinbarung der drei Projektbeteiligten vom 2. März 2005 mit den vom RH vorgeschlagenen Einschränkungen für geeignet.

**Planung der A 7 Mühlkreis Autobahn  
im Bereich Bindermichl**

Hinsichtlich der Mehrkosten bei der E/M-Ausrüstung wurde zur Feststellung der Höhe der beiden Kostenarten Sowieso-Kosten und vermeidbare Mehrkosten entsprechend der Empfehlung des RH bereits ein Schweizer Ingenieurbüro betraut.

**Sonstige  
Feststellung**

- 36** Eine sonstige Feststellung des RH betraf vom Land Oberösterreich weder vertragsgemäß noch unter Nutzung des Wettbewerbes vergebene Planungen, weshalb die ASFINAG Schadensersatzansprüche erhoben hatte.

**Schluss-  
bemerkungen**

- 37** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:
- (1) Für umfangreiche und komplexe Projekte sollten im Interesse der Rechtssicherheit eindeutige vertragliche Grundlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen.
  - (2) Finanzierungsverträge sollten möglichst präzise abgefasst werden, um den Interpretationsspielraum zu minimieren.
  - (3) Für Projekte dieser Größenordnung sollten frühzeitig die erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalressourcen bereitgestellt werden, um eine einwandfreie sowie der Bedeutung und Komplexität des Projekts entsprechende Projektleitung sicherzustellen. Weiters wäre für eine angemessene Projektdokumentation und ein wirkungsvolles Projektcontrolling zu sorgen.
  - (4) Die Instrumente der Kostenplanung und -kontrolle wären verstärkt anzuwenden. Die im Zuge der Projektplanung zu erstellenden Kostenschätzungen sollten dem Stand der Projektentwicklung entsprechen und laufend aktualisiert werden.
  - (5) Auf möglichst vollständige und transparente Kostenschätzungen mit einheitlichem Detaillierungsgrad sollte von Planungsbeginn an besonders geachtet werden.
  - (6) Bei ähnlich komplexen Infrastrukturvorhaben wäre eine Begleitende Kontrolle bereits in einem möglichst frühen Planungsstadium (Einreichprojekt) einzusetzen.
  - (7) Externe Planungen sollten laufend geprüft und Planungsmängel bereits vor der Genehmigung behoben werden.

## Schlussbemerkungen

(8) Bei der Kostenermittlung für Bauvorhaben sollte der Anteil für Unvorhergesehenes in frühen Projektstadien aufgrund des geringen Detaillierungsgrades sowie zahlreicher unbekannter Faktoren ausreichend hoch angesetzt und mit fortschreitender Projektentwicklung reduziert werden.

(9) Planungs- und Bauleistungen wären entsprechend den vergaberechtlichen Bestimmungen auszuschreiben.

(10) Es wäre erst dann auszuschreiben, wenn die Planungen im erforderlichen Detaillierungsgrad abgeschlossen sind. Die Leistungsverzeichnisse wären vor der Ausschreibung auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu prüfen.

(11) Im Rahmen von Angebotsprüfungen wären künftig genauere Preisangemessenheitsprüfungen vorzunehmen.





## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

### Bundesvergabeamt

Das Bundesvergabeamt erfüllte die ihm übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß. Das vom RH aufgezeigte Einsparungspotenzial betrug 29 % der Ausgaben.

#### Kurzfassung

Bei der Bestellung des stellvertretenden Vorsitzenden und eines Senatsvorsitzenden wichen die Vorschläge der Bundesregierung an den Bundespräsidenten vom ursprünglich eingebrachten Ministerratsvortrag ab. Ein nicht ernannter Bewerber erhielt aus einem mit der Republik Österreich abgeschlossenen gerichtlichen Vergleich bis Ende 2005 9.748,72 EUR.

Die von September 2002 bis Jänner 2006 jeweils geltenden Geschäftsverteilungen führten zu einer ungleichen Belastung der Senate. Mit der am 1. Februar 2006 erlassenen, auf dem Rotationsprinzip beruhenden Geschäftsverteilung sollte eine gleichmäßigere Auslastung erreicht werden.

Bei gleich bleibendem Arbeitsanfall könnte die Zahl der Senate von ursprünglich 17 auf neun reduziert werden. Daraus ergibt sich ein Einsparungspotenzial in Höhe von 0,54 Mill. EUR jährlich.

Die vom Bundesvergabeamt einzuhebenden Pauschalgebühren deckten nicht einmal ein Drittel der Ausgaben ab; damit wurde das Ziel, eine Kostendeckung zu erreichen, deutlich verfehlt.

Der RH errechnete bei den Mietausgaben ein Einsparungspotenzial von mindestens 0,08 Mill. EUR.

Kenndaten des Bundesvergabeamtes				
Rechtsgrundlage	Bundesvergabegesetz 2002, BGBl. I Nr. 99/2002; ab 1. Februar 2006 Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006			
Gebahrung	2002	2003	2004	2005*
	in Mill. EUR			
Einnahmen	0,02	0,72	0,65	0,68
Ausgaben	0,54	2,75	2,15	2,35
	Anzahl			
Beschäftigte jeweils zum 31. Dezember	30	30	30	28
* Ausgaben laut Voranschlag				

### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November bis Dezember 2005 die Gebahrung des Bundesvergabeamtes. Schwerpunkte der Überprüfung waren dessen Einrichtung, Organisation und Aufgabenerfüllung.

Zu dem im April 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Vorsitzende des Bundesvergabeamtes im April 2006 und das BMWA im Juni 2006 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2006.

### Einrichtung des Bundesvergabeamtes

#### Aufgaben

- 2 Das Bundesvergabeamt ist beim BMWA eingerichtet. Mit dem am 1. September 2002 in Kraft getretenen Bundesvergabegesetz 2002 wurde unter anderem der vergabespezifische Rechtsschutz neu organisiert. Dieser wurde nämlich auch auf Vergaben unterhalb der gemeinschaftsrechtlich relevanten Schwellenwerte ausgedehnt. Auf Bundesebene wurde das Bundesvergabeamt, das zuvor eine Bundesbehörde gemäß Art. 133 Z 4 B-VG war, als Sonderkontrollbehörde mit hauptberuflich tätigen Senatsvorsitzenden und nebenberuflichen sonstigen Mitgliedern eingerichtet.

Weiters entfiel die Verpflichtung, vor Antragstellung an das Bundesvergabeamt ein Schlichtungsverfahren vor der Bundes-Vergabekontrollkommission durchzuführen.



Einrichtung des Bundesvergabeamtes



Bundesvergabeamt

Am 1. Februar 2006 trat das Bundesvergabegesetz 2006 in Kraft. In diesem Gesetz ist die Bundes-Vergabekontrollkommission nicht mehr vorgesehen.

Bestellung von Mitgliedern

Allgemeines

- 3** Seit 1. September 2002 besteht das Bundesvergabeamt aus einem Vorsitzenden, einem stellvertretenden Vorsitzenden sowie der jeweils erforderlichen Anzahl von Senatsvorsitzenden und von – nebenberuflich tätigen – sonstigen Mitgliedern.

Ausschreibung

- 4** Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit schrieb im Juni 2002 unter anderem die Funktionen des Vorsitzenden, des stellvertretenden Vorsitzenden und von 18 Senatsvorsitzenden des Bundesvergabeamtes öffentlich aus.

Bewerbungen

- 5** Um die ausgeschriebenen Funktionen bewarben sich Bedienstete des BMWA und anderer Bundesdienststellen, je ein Bediensteter des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung und der Gemeinde Wien, Rechtsanwälte sowie je ein Angestellter einer Kammer und einer privaten Unternehmung.

Gutachten der Begutachtungskommissionen

- 6.1** Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit setzte Begutachtungskommissionen ein, die aufgrund der übermittelten Lebensläufe und Bewerbungsunterlagen Gutachten über die Eignung der Bewerber erstellten. Die Bewerber wurden weder zu einem Bewerbungsgespräch eingeladen noch wurden über die Bewerbungsunterlagen hinaus ergänzende Informationen eingeholt.

Die Begutachtungskommissionen schlugen dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit jeweils jene Bewerber zur Betrauung mit den ausgeschriebenen Funktionen vor, die sie in den Gutachten als in höchstem Maße geeignet befunden hatten.

## Einrichtung des Bundesvergabebeamtes

**6.2** Angesichts der zahlreichen Bewerber aus Bundes- und Landesdienststellen sowie einer privaten Unternehmung hätte der RH die Abhaltung von Bewerbungsgesprächen für zweckmäßig erachtet. Dabei hätten die Begutachtungskommissionen einen unmittelbaren und umfassenden Eindruck von der Gesamtpersönlichkeit, den Fähigkeiten, Kenntnissen, Fertigkeiten und Erfahrungen jedes Bewerbers erhalten.

**6.3** *Laut Stellungnahme des BMWA habe die Begutachtungskommission gemäß § 9 des Ausschreibungsgesetzes 1989 ein Hearing nur dann durchzuführen, wenn es erforderlich sei. Aufgrund eindeutiger Bewerbungsunterlagen erschien der weisungsfreien Begutachtungskommission ein solches Hearing für die Entscheidungsfindung nicht erforderlich.*

*Auch sei wegen des kurzen Zeitraums zwischen der Kundmachung des Bundesvergabegesetzes am 28. Juni 2002 und der Verpflichtung zur Einrichtung des Bundesvergabebeamtes mit 1. September 2002 allein diese Vorgangsweise zielführend gewesen.*

**6.4** Der RH entgegnete, dass bei Ausschreibungsverfahren mit externen Bewerbern regelmäßig Bewerbungsgespräche durchgeführt werden sollten.

Vorschlag des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit

**7** Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit folgte bei allen Besetzungsvorschlägen den Gutachten der Begutachtungskommissionen und brachte einen entsprechenden Ministerratsvortrag ein.

Vorschlag der Bundesregierung

**8.1** Abweichend vom Ministerratsvortrag schlug die Bundesregierung dem Bundespräsidenten für die Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden und eines Senatsvorsitzenden jeweils einen von der Begutachtungskommission als in geringerem Maße geeignet qualifizierten Bewerber vor. Für die Funktion eines weiteren Senatsvorsitzenden wurde ein Kandidat vorgeschlagen, der sich um diese Funktion gar nicht beworben hatte. Der Aktenlage waren weder der Vorgang noch die Gründe für die vorgenommenen Änderungen zweifelsfrei zu entnehmen.



Einrichtung des Bundesvergabeamtes



Bundesvergabeamt

- 8.2** Der RH wies darauf hin, dass gemäß § 136 Abs. 4 des Bundesvergabegesetzes 2002 für die Ernennung zum Senatsvorsitzenden eine allgemeine Bewerbung um diese Funktion erforderlich gewesen wäre.

Bestellung durch den Bundespräsidenten

- 9** Der Bundespräsident ernannte – mit Ausnahme des zum stellvertretenden Vorsitzenden vorgeschlagenen Bewerbers und jenes Kandidaten, der sich um die Funktion eines Senatsvorsitzenden nicht beworben hatte – die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Bewerber.

Ein Senatsvorsitzender nahm nach seiner Ernennung die Funktion nicht an, so dass am 1. September 2002 neben dem Vorsitzenden des Bundesvergabeamtes, der selbst einem Senat vorsah, 16 Senatsvorsitzende ihren Dienst angetreten hatten.

Amtshaftungsverfahren

- 10.1** Der von der Begutachtungskommission für die Funktion des stellvertretenden Vorsitzenden bestgereichte Bewerber (ein Bediensteter einer Bundesdienststelle) brachte gegen die Republik Österreich eine Amtshaftungsklage ein. Er begründete seine Klage damit, dass er aus willkürlichen, im Persönlichen gelegenen Gründen nicht ernannt worden war.

In einem gerichtlichen Vergleich verpflichtete sich die Republik Österreich zur Zahlung der Gehaltsdifferenz für die Dauer des aufrechten Dienstverhältnisses zum Bund und für die Zeit des Ruhestandes sowie zum Ersatz der Prozesskosten.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass der Republik Österreich bis Ende 2005 Kosten in Höhe von 9.748,72 EUR entstanden sind.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des Vorsitzenden des Bundesvergabeamtes sei das Amtshaftungsverfahren ohne Befassung des Bundesvergabeamtes geführt worden.*

## Organisation

### Geschäftsverteilung

### System der Geschäftsverteilung

- 11.1** Die Geschäftsverteilung des Bundesvergabebeamtes hatte unter anderem die Anzahl der Senate sowie die Verteilung der Geschäfte auf die Senate zu regeln. Dabei war auf eine möglichst gleiche Auslastung der Senate zu achten. Bis Ende Jänner 2006 waren außerdem die verschiedenen Fachbereiche des Vergabewesens sowie dessen rechtliche, wirtschaftliche und technische Gesichtspunkte angemessen zu berücksichtigen.

Die von September 2002 bis Jänner 2006 jeweils geltenden Geschäftsverteilungen legten die Anzahl der einzurichtenden Senate mit 17 fest. Weiters regelten sie in ihrem Allgemeinen Teil unter anderem das Tätigwerden des Bundesvergabebeamtes sowie die Zuweisung der Anträge zu den Senaten. Im Besonderen Teil waren insbesondere die Zuständigkeiten der Senate über Auftraggeber und Vergabeverfahren (Liefer- und Dienstleistungsaufträge oder Bauaufträge) festgelegt.

Im Jahr 2003 entfielen von den in diesem Jahr neu anhängigen Verfahren auf jeden der für Liefer- und Dienstleistungsaufträge zuständigen Senate im Durchschnitt 13,7 Verfahren, auf die für Bauaufträge zuständigen Senate durchschnittlich 22,3 Verfahren. Zusätzlich hatten diese Senate auch die 330 noch nicht abgeschlossenen Verfahren zu bearbeiten, die am 1. September 2002 vom früheren Bundesvergabebeamten übernommen worden waren.

Entsprechend der im Jahr 2004 geltenden Geschäftsverteilung wurden drei für Liefer- und Dienstleistungsaufträge zuständigen Senaten jeweils neun Verfahren und einem Senat 34 Verfahren zugewiesen. Bei den für Bauaufträge zuständigen Senaten ergaben sich z.B. für zwei Senate fünf bzw. sechs und bei einem Senat 34 neue Verfahren. Auch die für das Jahr 2005 geltende Geschäftsverteilung führte zu einer ähnlich unterschiedlichen Belastung der Senate.

Mit 1. Februar 2006 trat das Bundesvergabegesetz 2006 in Kraft. Am selben Tag erließ die Vollversammlung des Bundesvergabebeamtes die auf dem so genannten Rotationsprinzip beruhende Geschäftsverteilung für das Jahr 2006. Diese sieht die Bildung von 16 Senaten vor.

- 11.2** Nach Ansicht des RH war aufgrund der in den Geschäftsverteilungen festgelegten Systematik der Zuweisung der Anträge zu den einzelnen Senaten absehbar gewesen, dass eine möglichst gleiche Auslastung der Senate nicht erreichbar war. Mit der auf dem Rotationsprinzip beruhenden Geschäftsverteilung sollte dieses Ziel erreicht werden.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des Vorsitzenden des Bundesvergabeamtes sei die Installierung eines Rotationsprinzips erst nach In-Kraft-Treten des Bundesvergabegesetzes 2006 möglich gewesen.*

#### Zusammensetzung der Senate

- 12.1** Das Bundesvergabeamt wird grundsätzlich in Senaten tätig. Die Zusammensetzung der Senate sowie die Vertretung der Mitglieder jedes Senates waren in der Geschäftsverteilung geregelt.

Ein Senat setzte sich aus dem Senatsvorsitzenden sowie jeweils einem Beisitzer aus dem Kreis der Auftraggeber und der Auftragnehmer zusammen. Die von der Bundes-Architekten- und Ingenieurkonsultantenkammer vorgeschlagenen Mitglieder waren überwiegend nur vertretungsweise als Beisitzer tätig.

- 12.2** Der RH wies darauf hin, dass durch diese Vorgangsweise das technisch-wirtschaftliche Erfahrungswissen dieser Mitglieder nur im Vertretungsfall in die Entscheidungen des Bundesvergabeamtes einfließen konnte. Er empfahl, bei der Zusammensetzung der Senate die für Beisitzer aus dem Kreis der Auftragnehmer vorgesehenen Funktionen gleichmäßiger unter den aus diesem Kreis bestellten sonstigen Mitgliedern zu verteilen.
- 12.3** *Laut Stellungnahme des Vorsitzenden des Bundesvergabeamtes werde es die Auftragnehmervertreter im Rahmen der Nominierung von Beisitzern für die nächste, von Ende 2007 bis Ende 2012 laufende Periode auf eine ausgewogene Entsendungspraxis hinweisen.*

## Organisation

### Unterbringung des Bundesvergabeamtes

**13.1** Die Nutzfläche der Räumlichkeiten des Bundesvergabeamtes betrug 2.703 m<sup>2</sup>, wofür Mietausgaben – inklusive der pauschalierten Betriebskosten – in Höhe von 0,65 Mill. EUR (einschließlich Umsatzsteuer) jährlich anfielen. Davon entfielen auf Verhandlungssäle und Besprechungszimmer insgesamt 569,97 m<sup>2</sup> Nutzfläche. Über deren Auslastung fehlten im BMWA und im Bundesvergabeamt aussagekräftige Aufzeichnungen.

Ab 1. Februar 2006 standen die bis dahin von der Bundes-Vergabekontrollkommission genutzten vier Zimmer mit insgesamt 81,74 m<sup>2</sup> Nutzfläche frei.

**13.2** Der RH empfahl zur Beurteilung der räumlichen Auslastung, künftig aussagekräftige Aufzeichnungen zu führen. Bei ähnlicher Inanspruchnahme wie in den letzten Jahren könnte mit weniger Verhandlungssälen und Besprechungszimmern das Auslangen gefunden werden. Zusammen mit den ab 1. Februar 2006 durch die Auflassung der Bundes-Vergabekontrollkommission frei gewordenen Räumen stünde nach Ansicht des RH eine Gesamtfläche von 339,57 m<sup>2</sup> für eine anderweitige Nutzung zur Verfügung.

Weiters regte der RH an, die vom Bundesvergabeamt nicht genutzten und leer stehenden Räume anderen Organisationseinheiten des BMWA bzw. anderen Ressorts verstärkt zur Anmietung bzw. Nutzung anzubieten. Damit ließen sich die Ausgaben des Bundesvergabeamtes zumindest um rd. 0,08 Mill. EUR verringern.

**13.3** *Das BMWA teilte mit, dass es an den Vorsitzenden des Bundesvergabeamtes die Aufforderung gerichtet habe, Aufzeichnungen über die Auslastung der Verhandlungssäle zu führen. Auch sehe das Raumnutzungskonzept des BMWA vor, zwei Abteilungen des Ressorts in den freien Räumlichkeiten anzusiedeln.*

*Laut Stellungnahme des Vorsitzenden des Bundesvergabeamtes werde der Anregung gefolgt. In diesem Sinne habe das Bundesvergabeamt im Februar 2006 dem BMWA mitgeteilt, dass im ersten Stock auf alle weiteren Zimmer mit Ausnahme von drei Verhandlungssälen verzichtet werde.*




**Bundesvergabeamt**

## Aufgabenerfüllung

Anzahl der Senate **14.1** Bis Ende Jänner 2006 waren im Bundesvergabeamt 17 Senate eingerichtet. Für die Jahre 2004 und 2005 zeigte sich folgende Auslastung:

	Durchschnitt	Maximum Anzahl	Minimum
Verfahren je Senat und Monat	1,28	2,54	0,29
Bescheide je Senat und Monat	0,93	2,04	0,08

Aufgrund von Bescheidbeschwerden vor den Höchstgerichten hatten die Senatsvorsitzenden im jährlichen Durchschnitt noch weitere 2,3 Verfahren zu bearbeiten.

Von Jänner 2004 bis Oktober 2005 überstieg die zeitliche Mehrleistung jener beiden Senatsvorsitzenden, die durchschnittlich zwei Bescheide je Monat erließen, nicht das mit der Funktionszulage abgegoltene Ausmaß.

**14.2** Nach Ansicht des RH erfüllte das Bundesvergabeamt die ihm übertragenen Aufgaben ordnungsgemäß. Allerdings könnte jeder Senat im monatlichen Durchschnitt jedenfalls 2,5 Verfahren abwickeln, ohne dass die in den letzten Jahren erreichte Qualität sinkt. Unter der Annahme einer durchschnittlichen Leistung von zwei Bescheiden je Senat und Monat und eines in Hinkunft annähernd gleich bleibenden Verfahrensanfalls könnte im Bundesvergabeamt mit neun Senaten das Auslangen gefunden werden.

Das damit verbundene Einsparungspotenzial lag bei 0,54 Mill. EUR jährlich; dies entspricht rd. 25 % der jährlich insgesamt anfallenden Ausgaben. Der RH empfahl, nach dem Ausscheiden von Senatsvorsitzenden bei Nachbesetzungen Zurückhaltung zu üben.

**14.3** *Laut Stellungnahme des BMWA stünden nach dem im November 2005 und im Februar 2006 erfolgten Ausscheiden von zwei Senatsvorsitzenden und unter Einbeziehung der bestehenden Teilzeitbeschäftigung von Senatsvorsitzenden, im Juni 2006 operativ knapp 13,5 A1-wertige Vollbeschäftigungsäquivalente für Entscheidungen in den Senaten zur Verfügung. Eine simple Anzahlstatistik lasse die Komplexität der einzelnen Verfahren unberücksichtigt.*

## Aufgabenerfüllung

*Es werde jedoch der Handlungsempfehlung des RH zugestimmt, bei der Nachbesetzung ausscheidender Senatsvorsitzender Zurückhaltung zu üben. So seien die Arbeitsplätze der beiden ausgetretenen Senatsvorsitzenden nicht nachbesetzt worden. Die beiden freien Planstellen würden mit der nächsten Änderung des Stellenplans im Planstellenbereich gestrichen.*

*Auch der Vorsitzende des Bundesvergabeamtes teilte die Einschätzung, dass pro Senat und Monat zwei Bescheide bei gleich bleibender Qualität ausgefertigt werden könnten und somit nur neun Senate erforderlich seien. Eine Nachbesetzung der ausscheidenden Senatsvorsitzenden werde für nicht erforderlich erachtet.*

*Im Interesse einer besseren Auslastung der vorhandenen und unabsetzbaren Senatsvorsitzenden sprach er sich auch für die Erweiterung des Aufgabenbereichs des Bundesvergabeamtes, insbesondere aber für die Zusammenführung des vergabespezifischen Rechtsschutzes auf Bundes- und Landesebene, aus.*

- 14.4** Der RH wies das BMWA darauf hin, dass die errechneten Mittelwerte aus einem Zeitraum von zwei Jahren gebildet wurden, weshalb davon ausgegangen werden kann, dass auch die von den meistbelasteten Senaten bearbeiteten Fälle einen hohen Grad an Komplexität aufwiesen.

Zur Stellungnahme des Vorsitzenden des Bundesvergabeamtes bemerkte der RH, dass eine Zusammenführung des vergabespezifischen Rechtsschutzes nur nach einer Verfassungsänderung durchführbar ist.



Aufgabenerfüllung

Bundesvergabebeamt

## Pauschalgebühren

- 15.1** Die Antragsteller haben für die beim Bundesvergabebeamt eingebrachten Anträge Pauschalgebühren zu entrichten. Die Bundesregierung hat die Gebührensätze durch Verordnung anzupassen, falls es der mit der Vollziehung verbundene Personal- und Sachaufwand zur Deckung der Kosten des Bundesvergabebesamtes erfordert.

Die Einnahmen aus den Pauschalgebühren und die Ausgaben des Bundesvergabebesamtes stellten sich wie folgt dar:

	2003	2004	2005
		in Mill. EUR	
Pauschalgebühren	0,57	0,62	0,67
Ausgaben	2,75	2,15	2,35

- 15.2** Der RH wies darauf hin, dass mit den verordneten Gebührensätzen nicht einmal ein Drittel der Ausgaben abgedeckt werden konnte. Selbst unter Berücksichtigung der vom RH aufgezeigten Einsparungspotenziale wären die Gebührensätze nicht kostendeckend. Damit wurde das Ziel, eine Kostendeckung zu erreichen, deutlich verfehlt.

- 15.3** *Laut Stellungnahme des Vorsitzenden des Bundesvergabebesamtes werde mit den verordneten Gebührensätzen keine Kostendeckung erreicht. Auch sollte die Gestaltung der Gebühren bei einer Rechtsschutzbehörde nicht primär am Prinzip der Kostendeckung ausgerichtet sein. Im Übrigen verwies er darauf, dass der Verfassungsgerichtshof die Gebührenverordnung der Bundesregierung im März 2006 teilweise aufgehoben habe.*

## Sitzungsgelder

- 16.1** Die sonstigen Mitglieder des Bundesvergabebesamtes erhielten für die Teilnahme an Sitzungen ein Sitzungsgeld in Höhe von 27 EUR je Stunde, zumindest aber 75 EUR je Sitzung. Im Regelfall trat unmittelbar vor und nach einer Verhandlung der Senat zu einer Beratung zusammen, wobei in den meisten Fällen jede Verhandlung und Beratung jeweils als eigene Sitzung abgerechnet wurde. Insgesamt wurden jährlich rd. 37.000 EUR ausbezahlt.

- 16.2** Der RH regte an, den Abrechnungsmodus zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.

**16.3** *Laut Stellungnahme des BMWA solle die Vereinheitlichung und Vereinfachung des Abrechnungsmodus für die Sitzungsgelder der Beisitzer geprüft werden.*

*Der Vorsitzende des Bundesvergabebeamtes teilte mit, dass er die Anregung des RH zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Abrechnungsmodus für die Sitzungsgelder der Beisitzer unterstütze.*

## Schluss- bemerkungen

**17** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Nach dem Ausscheiden von Senatsvorsitzenden sollte bei Nachbesetzungen Zurückhaltung geübt werden (Einsparungspotenzial 0,54 Mill. EUR).

(2) Vom Bundesvergabebeamten wären nicht genutzte Räume im Ausmaß von 339,57 m<sup>2</sup> anderen Organisationseinheiten des BMWA bzw. anderen Ressorts verstärkt zur Anmietung bzw. Nutzung anzubieten. Damit ließen sich die Ausgaben des Bundesvergabebeamten zumindest um rd. 0,08 Mill. EUR verringern.

(3) In der Geschäftsverteilung wäre eine gleichmäßigere Verteilung der für Beisitzer aus dem Kreis der Auftragnehmer vorgesehenen Funktionen unter den aus diesem Kreis bestellten sonstigen Mitgliedern vorzusehen.

(4) Die Abrechnung der Sitzungsgelder wäre zu vereinheitlichen und zu vereinfachen.

## Österreichische Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft; VERBUND–Austrian Power Trading AG

Die Österreichische Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft konnte die wirtschaftlichen Herausforderungen der Strommarktliberalisierung bisher erfolgreich bewältigen. Sie behielt im Inland ihre Position im Stromgroßhandel und baute ihre Stellung im Ausland weiter aus.

### Kurzfassung

Im Bereich Stromverkauf der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft nahm die Tochtergesellschaft VERBUND–Austrian Power Trading AG eine zentrale Stellung ein. Da sie für den gesamten Stromgroßhandel des Konzerns zuständig war, oblag ihr die Führung aller Handelsgesellschaften. Insgesamt war die Verkaufsorganisation als zweckmäßig zu qualifizieren.

Die VERBUND–Austrian Power Trading AG wickelte auch spekulative Stromhandelsgeschäfte ab, die im Jahr 2005 – im Gegensatz zu den Vorjahren – mit einem Verlust abschlossen. Die Österreichische Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft sollte diesen Verlust zum Anlass nehmen, das Risiko–Nutzen–Verhältnis der Spekulationsgeschäfte neu abzuschätzen.

Aufgrund einer kartellgerichtlichen Auflage für den Zusammenschluss der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft mit der Energie–Allianz–Gruppe (Österreichische Stromlösung) musste sich die Gesellschaft aus dem Endkundengeschäft im Inland zurückziehen. Deshalb verkaufte sie ihre Anteile an der Austrian Power Vertriebs GmbH, die auf diesem Markt tätig war. Daraus erwuchs ihr ein Verlust in Höhe von 6,40 Mill. EUR.

### Kenndaten des Konzernabschlusses der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft<sup>1)</sup>

<b>Eigentümer</b>	51 % Republik Österreich; je >10 % EVN AG und WIENSTROM GmbH; >5 % TIWAG-Tiroler Wasserkraft AG; restliche Anteile im Streubesitz			
<b>Unternehmensgegenstand</b>	Stromerzeugung, Stromübertragung, Stromhandel, Stromvertrieb, Beteiligungen, Dienstleistungen			
<b>Gebahrung</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
	in Mill. EUR			
Umsatzerlöse gesamt <sup>2)</sup>	1.258,00	1.653,20	2.021,70	2.506,70
Umsatzerlöse im Stromsegment <sup>3)</sup>	1.077,40	1.300,00	1.549,90	1.978,90
<i>davon Umsatzerlöse der VERBUND-Austrian Power Trading AG und Konzernhandelstöchter</i>	<i>981,50</i>	<i>1.198,40</i>	<i>1.443,40</i>	<i>1.860,00</i>
operatives Ergebnis gesamt	331,10	321,60	385,50	526,50
operatives Ergebnis im Stromsegment <sup>2)</sup>	251,40	251,80	320,40	481,00
<b>Mitarbeiter</b>	Anzahl			
(Stromsegment; im Jahresdurchschnitt)	2.217	2.111	1.954	1.879
davon Mitarbeiter der VERBUND-Austrian Power Trading AG	83	87	91	93

<sup>1)</sup> nach International Financial Reporting Standards

<sup>2)</sup> 2005 wurde der Ausweis des Handels mit Energiehandelskontrakten auf eine Nettodarstellung geändert (Saldierung des Fremdstromhandels). Die Vorjahreswerte wurden angepasst.

<sup>3)</sup> Stromerzeugung, Stromhandel, Stromvertrieb einschließlich Innenumsatz

#### **Prüfungsablauf und -gegenstand**

**1** Der RH überprüfte von September bis November 2005 die Gebahrung der VERBUND-Austrian Power Trading AG (APT), der Großhandels-gesellschaft der Österreichischen Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft (Elektrizitätswirtschafts-AG). Prüfungsschwerpunkt war die Auswirkung der Strommarktliberalisierung auf den Stromhandel und -vertrieb.

Zu dem im März 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Vorstand der APT im April 2006, das BMWA im Mai 2006 sowie die Tiroler Landesregierung im Juni 2006 Stellung. Die Niederösterreichische Landesregierung und der Wiener Stadtsenat verzichteten auf eine Stellungnahme. Der RH gab keine Gegenäußerung ab.



**Elektrizitätswirtschafts-AG;  
VERBUND-Austrian Power Trading AG**

## Österreichische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft

- Eigentums-  
verhältnisse**
- 2** Die Elektrizitätswirtschafts-AG – die Holdinggesellschaft des Verbundkonzerns – wurde im Jahr 1947 gegründet. Das Grundkapital betrug zum 31. Dezember 2004 223,98 Mill. EUR und stand zu 51 % im Eigentum der Republik Österreich. Zu je >10 % waren die EVN AG und die WIENSTROM GmbH sowie zu >5 % die TIWAG-Tiroler Wasserkraft AG beteiligt. Die restlichen <24 % des Aktienkapitals befanden sich im Streubesitz.
- Geschäftsfelder**
- 3** Im Verbundkonzern erbrachten das Geschäftsfeld Stromerzeugung und -vertrieb im Jahr 2004 rd. 81 %, die Stromübertragung rd. 8 %, die Verwertung der elektrischen Energie aus Ökostrom-Anlagen rd. 10 % und sonstige Dienstleistungen (Finanzierung, Management und Telekommunikation) rd. 1 % des Umsatzes.
- Strommarkt-  
liberalisierung**
- 4.1** Als ab 1999 auf Initiative der EU auch in Österreich der Strommarkt schrittweise liberalisiert wurde, entbrannte schon im Vorfeld der Marktumstellung unter den Stromanbietern, insbesondere um das Verkaufsegment Großabnehmer (Industrie und Wiederverkäufer) – dem wichtigsten Kundenkreis der Elektrizitätswirtschafts-AG – ein intensiver Preiskampf und Verdrängungswettbewerb.
- Als Reaktion darauf unterwarf die Elektrizitätswirtschafts-AG alle Unternehmensbereiche einem strengen Kostenmanagement. Sie änderte die Aufbau- und Ablauforganisation des Konzerns und baute eine leistungsfähige Verkaufsorganisation auf.
- Es gelang ihr, in den letzten Jahren den Umsatz im Inland zu steigern und die Stellung als größter Stromlieferant zu halten. Weiters verstärkte sie die Verkaufsaktivitäten im Stromhandel und fasste auch im Ausland verstärkt Fuß; im Jahr 2004 konnte aus dem Auslandsgeschäft bereits ein höherer Umsatz als aus dem Inlandsgeschäft erzielt werden. Diese Entwicklung ermöglichte eine effiziente Vermarktung der eigenen Stromerzeugung und führte, nicht zuletzt durch die kostengünstigen Wasserkraftwerke, im überprüften Zeitraum zu steigenden Gewinnen im Geschäftsbereich Strom.

## Österreichische Elektrizitäts- wirtschafts-Aktiengesellschaft

**4.2** Wie der RH feststellte, hat sich die Elektrizitätswirtschafts-AG zeitgerecht und konsequent auf die neue Marktsituation eingestellt sowie eine adäquate Aufbau- und Ablauforganisation implementiert. Die Entwicklung der Gesellschaft unter den neuen Marktbedingungen war daher als positiv zu bezeichnen.

### Organisation

**5** Die Elektrizitätswirtschafts-AG gründete für den Handel und Vertrieb folgende Unternehmen:

- die VERBUND-Austrian Power Trading GmbH für den Vertrieb an Wiederverkäufer, an die Österreichischen Bundesbahnen sowie für den Stromhandel (2002 erfolgte die Umwandlung der 1998 gegründeten Gesellschaft mit beschränkter Haftung in eine Aktiengesellschaft),
- die Austrian Power Vertriebs GmbH für den Vertrieb an industrielle Abnehmer und
- die VERBUND-Stromvertrieb GmbH (nunmehr VERBUND-Austrian Power Sales GmbH), die 2005 für den Vertrieb an Klein- und Mittelbetriebe sowie Haushaltskunden errichtet wurde.

Ferner wurden in Deutschland, Polen, Slowenien und Ungarn Vertriebs- und Handelsgesellschaften als Töchter entweder der Elektrizitätswirtschafts-AG oder der APT gegründet.

**6** Der gesamte vom Konzern erzeugte Strom wurde von der APT vermarktet. Diese lieferte ihn auch an die anderen Vertriebsgesellschaften der Elektrizitätswirtschafts-AG. Sie wurde im Namen und auf Rechnung der Elektrizitätswirtschafts-AG tätig und erhielt dafür von Letzterer ihren Aufwand abgegolten.

**7.1** Die Stromerzeuger lieferten den Strom ab dem Jahr 2002 nicht mehr zu Kostenpreisen, sondern zu marktorientierten Transferpreisen an die Elektrizitätswirtschafts-AG. Für die Vermarktung der Produktion hatten sie Entgelte zu leisten.

**7.2** Der RH erachtete die verursachungsgerechte Zuordnung der Ergebnisbeiträge auf die Wertschöpfungsstufen Erzeugung und Vertrieb durch die interne Transferpreisgestaltung für zweckmäßig.





Österreichische Elektrizitäts-  
wirtschafts-Aktiengesellschaft



Elektrizitätswirtschafts-AG;  
VERBUND-Austrian Power Trading AG

Wirtschaftliche  
Entwicklung

**8.1** Der gesamte Konzern steigerte von 2002 bis 2004 seine Umsatzerlöse von 2.072,20 Mill. EUR um nahezu 50 % auf 3.078,00 Mill. EUR. Von diesen wurde – wie bereits erwähnt – der größte Teil vom Geschäftsfeld Strom erwirtschaftet, dessen Umsatzerlöse von 1.795,70 Mill. EUR um 39 % auf 2.499,70 Mill. EUR anstiegen. Das operative Ergebnis dieses Bereichs konnte von 251,40 Mill. EUR auf 320,40 Mill. EUR verbessert werden. Maßgebend für die guten Geschäftsergebnisse waren sowohl die mengenmäßigen Absatzsteigerungen von 69,50 TWh\* auf 80,10 TWh als auch die höheren Stromverkaufspreise.

\* TWh: Terawattstunde (1 Billion oder  $10^{12}$  Wattstunden)

**8.2** Die Geschäftsentwicklung der Elektrizitätswirtschafts-AG im überprüften Zeitraum war daher als erfolgreich zu bezeichnen.

#### VERBUND-Austrian Power Trading AG

Aufgaben

**9** Die Aufgaben der APT umfassten die Vermarktung der konzerneigenen Erzeugung, die Optimierung des Kraftwerkeinsatzes und der Transportwege, das Trading sowie den Stromgroßhandel mit Weiterverteilern und Industriekunden. Weiters leitete und koordinierte die APT alle Vertriebsgesellschaften des Konzerns.

Verkaufsstrategie

**10.1** Die Erfüllung der genannten Aufgaben erforderte die Präsenz der APT auf allen wichtigen Strommärkten. Dies galt vor allem für den zentraleuropäischen Markt, der die Länder Deutschland, Österreich und Schweiz umfasst, aber auch für Slowenien, Italien und Frankreich.

Die APT betrieb zusätzlich in Polen, in den Balkanländern und in Griechenland den Stromhandel, um Kenntnisse über die dortigen Marktgegebenheiten zu erlangen und um Chancen, die sich allenfalls böten, nutzen zu können. Die APT achtete dabei grundsätzlich bei allen Aktivitäten auf eine günstige Kosten-Nutzen-Relation. Dies kam insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass das zu Beginn der Strommarktliberalisierung allgemein vorrangige Marktanteilsdenken durch eine ergebnis- bzw. margensorientierte Sichtweise abgelöst wurde.

**10.2** Der RH vermerkte, dass die beschriebene Verkaufsstrategie bisher erfolgreich war. Die APT vermochte diese zielgerecht umzusetzen und sich im europäischen Stromwettbewerb erfolgreich zu behaupten.

## VERBUND–Austrian Power Trading AG

### Inlandsgeschäft

- 11.1** Das Inlandsgeschäft umfasste im Wesentlichen Stromlieferungen an Weiterverteiler (z.B. Landeselektrizitätsgesellschaften), an die Österreichischen Bundesbahnen und an die Übertragungsnetzbetriebsgesellschaft des Konzerns, die VERBUND–Austrian Power Grid AG, im Rahmen von Netzdienstleistungen.

In der Zeit von 2002 bis 2004 konnten das Absatzvolumen von 14,47 TWh um rd. 24 % auf 18,00 TWh und die Umsatzerlöse von 422,09 Mill. EUR um rd. 47 % auf 621,40 Mill. EUR gesteigert werden. Der erwirtschaftete Deckungsbeitrag stieg von 2003 auf 2004 um mehr als die Hälfte an; er machte 2004 über 36 Mill. EUR aus. Im Jahr 2005 war kein nennenswerter Mengenzuwachs mehr zu verzeichnen, weil die Lieferungen an die Landeselektrizitätsgesellschaften rückläufig waren.

Nach der Strommarktliberalisierung wurden mit den Landeselektrizitätsgesellschaften neue Liefervereinbarungen mit Preisgleitklauseln auf Marktpreisbasis abgeschlossen. Dadurch konnte die Elektrizitätswirtschafts-AG von der starken Steigerung der Großhandelspreise der letzten Jahre profitieren. Der Grund für den Anstieg lag in den Preiserhöhungen der Primärenergieträger Erdöl, Erdgas und Kohle, den hohen Marktpreisen für CO<sub>2</sub>-Zertifikate, die seit dem Jahr 2005 für den Betrieb von Wärmekraftwerken benötigt werden, sowie in der steigenden Stromnachfrage von 3,4 % (2003) bzw. 3,0 % (2004) in Österreich.

- 11.2** Nach Ansicht des RH werden durch die Erhöhung der Markttransparenz sowie der Professionalität der Marktteilnehmer und die starke Konkurrenz unter den Anbietern künftig nur geringe Deckungsbeiträge\* – insbesondere mit dem Verkauf von Standardprodukten, wie sie an den Börsen gehandelt werden – zu erzielen sein. Nur mit auf den Bedarf des einzelnen Kunden abgestimmten sowie mit besonderem Know-how erbrachten Lieferungen und Leistungen werden höhere Deckungsbeiträge erreicht werden können.

\* Differenz zwischen den Verkaufserlösen und den zu Marktpreisen bewerteten Stromkosten



VERBUND–Austrian Power Trading AG



Elektrizitätswirtschafts–AG;  
VERBUND–Austrian Power Trading AG

## Auslandsgeschäft

**12** Die Hauptabsatzgebiete für Strom im Ausland waren Deutschland, Frankreich, Italien und Slowenien. Während die Märkte in Westeuropa größtenteils durch einen funktionierenden Wettbewerb und ein hohes Preisniveau bei Großkunden gekennzeichnet waren, bestanden in den osteuropäischen Staaten teilweise noch abgeschottete nationale Märkte mit einem niedrigen Preisniveau.

Die APT nutzte die fortschreitende Öffnung dieser Märkte und beschaffte dort primär Strom. In den Balkanstaaten und Griechenland betrieb sie Stromhandel. Ein Hindernis für eine Ausweitung der Stromgeschäfte in diese Regionen bildete jedoch die geringe Kapazität der Übertragungsleitungen.

Das Auslandsgeschäft gewann im überprüften Zeitraum immer mehr an Bedeutung. Der Absatz stieg im Zeitraum 2002 bis 2004 von 8,46 TWh um rd. 45 % auf 12,29 TWh und die Erlöse von 241,41 Mill. EUR um rd. 58 % auf 381,37 Mill. EUR. Der erwirtschaftete Deckungsbeitrag verdoppelte sich von 2003 auf 2004; er betrug 2004 rd. 13 Mill. EUR.

**13.1** Um in Deutschland und in vielen osteuropäischen Ländern den Großhandel mit Strom betreiben zu können, war es aufgrund nationaler gesetzlicher Vorschriften erforderlich, dort jeweils eigene Unternehmen zu gründen. Wie bereits erwähnt, gründeten entweder die Elektrizitätswirtschafts–AG oder die APT Vertriebs- und Handelsgesellschaften im Ausland.

Diese Tochtergesellschaften waren – mit Ausnahme der Gesellschaft in Deutschland – mit nur wenig Personal ausgestattet. Die Geschäfte der Tochtergesellschaft in Ungarn wurden ausschließlich von Wien aus betrieben. Die polnische Tochtergesellschaft wurde 2005 aus Kostengründen aufgelassen, weil es aufgrund einer Gesetzesänderung nunmehr möglich war, auch von Wien aus Stromgeschäfte in Polen zu tätigen.

**13.2** Der RH empfahl grundsätzlich, allfällige Beteiligungen an ausländischen Kraftwerks- bzw. Leitungskapazitäten zur Absicherung des Stromhandels im Ausland nur nach sorgfältiger Klärung der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen einzugehen.

**13.3** *Laut Stellungnahme der APT verfüge der Konzern über einen eigenen Fachbereich in der Holding, der nach strengen Rentabilitätskriterien vorgeht.*

## VERBUND–Austrian Power Trading AG

### Trading

- 14** Das Trading – der An- und Verkauf von Stromprodukten – umfasste
- die Vermarktung der konzerneigenen Erzeugung (Assettrading),
  - die Durchführung von Stromhandelstransaktionen für den Stromvertrieb (Salestrading) und
  - den spekulativen Stromhandel (Positiontrading).

Der gesamte Tradingabsatz stieg im Zeitraum 2002 bis 2004 von rd. 40,45 TWh auf rd. 43,70 TWh, wovon mehr als 90 % auf das Ausland entfielen.

- 15.1** Das Ergebnis der Abteilung Trading umfasste lediglich Ergebnisse, die vom Positiontrading erwirtschaftet wurden. Die Ergebnisbeiträge der Bereiche Sales- und Assettrading konnten aus systemtechnischen Gründen nicht im Detail ausgewiesen werden, sondern waren in den Ergebnissen anderer Abteilungen enthalten.
- 15.2** Da der Ergebnisbeitrag eine wesentliche betriebswirtschaftliche Kennzahl für die Entscheidungen der Unternehmensführung darstellt, erachtet es der RH als zweckmäßig, die Ergebnisbeiträge unmittelbar jenem Unternehmensbereich zuzuordnen, der sie erwirtschaftet hat. Da dies im Tradingbereich nur beim Positiontrading gegeben ist, empfahl der RH eine Verbesserung der Zuordnungsmöglichkeiten der übrigen Tradingbereiche.
- 15.3** *Laut Stellungnahme der APT würde derzeit eine Aufspaltung des Reportings der Ergebnisbeiträge zu einer signifikanten Vermehrung der internen Buchungen und damit zu einer deutlichen Kostenerhöhung führen. Die Thematik werde jedoch weiter beobachtet werden. Sofern eine kosteneffiziente Umsetzung möglich ist, würden die entsprechenden Maßnahmen getroffen werden.*

### Positiontrading

- 16.1** Das Positiontrading – der spekulative Stromhandel – diente vor allem dazu, den Mitbewerbern die Abschätzung der Erzeugungs- und Verkaufssituation der Elektrizitätswirtschafts-AG zu erschweren, um solcherart im Asset- und Salestrading günstige Ein- und Verkaufspreise erzielen zu können. Weiters gewährte die Präsenz am Handelsmarkt den Zugang zu Marktinformationen und auch Einfluss auf die Marktpreisbildung. Es bot zudem die Möglichkeit, Deckungsbeiträge aus Spekulationsgeschäften zu lukrieren.



VERBUND–Austrian Power Trading AG



Elektrizitätswirtschafts–AG;  
VERBUND–Austrian Power Trading AG

Das Absatzvolumen im Positiontrading sank zunächst von rd. 32,3 TWh (2002) auf rd. 30,0 TWh (2003) und wuchs 2004 wieder auf 34,1 TWh an. Während in den Jahren 2002 bis 2004 jeweils positive Ergebnisse erzielt werden konnten, verzeichnete das Positiontrading im Jahr 2005 einen Verlust. Insgesamt lieferte der spekulative Stromhandel seit seinem Bestehen jedoch einen positiven Deckungsbeitrag.

**16.2** Die gesonderte Erfassung der spekulativen Handelstransaktionen ermöglichte die Transparenz, die im Sinne eines wirksamen Risikomanagements zur Verfolgung der Ergebnisentwicklung erforderlich ist. Der 2005 eingetretene Verlust verdeutlicht jedoch das mit diesen Geschäften verbundene Risiko. Der RH regte an, das Risiko–Nutzen–Verhältnis der Spekulationsgeschäfte neu abzuschätzen.

**16.3** *Laut Stellungnahme der APT seien das entsprechende Regelwerk (Rulebook) und die Limitstruktur inzwischen weiterentwickelt worden.*

#### Risikomanagement

**17.1** Mit zunehmendem Geschäftsumfang stieg das damit verbundene Verlustrisiko, womit auch das Risikomanagement an Bedeutung gewann.

Zur Beschränkung der Geschäftsrisiken wurde ein konzernweit gültiges Regelwerk erstellt, das die Geschäftsabwicklung und den Umgang mit Markt-, Kredit- sowie Betriebsrisiken festlegte. Die Abteilung Riskmanagement sowie Vertreter anderer Abteilungen der APT und der Elektrizitätswirtschafts–AG überwachten gemeinsam die Einhaltung der Vorschriften.

Um das Risiko finanzieller Verluste aus Zahlungs- bzw. Lieferausfällen von Geschäftspartnern (Kontrahentenrisiko) zu begrenzen, wurde für jeden Stromhandelspartner ein individuelles Kreditlimit, maximal jedoch 45 Mill. EUR je Kontrahent, festgelegt.

Das Risiko, durch geänderte Marktparameter (Preis, Verfügbarkeit) finanzielle Verluste zu erleiden (Marktrisiko), wurde durch die Festlegung von geld- bzw. mengenmäßigen Grenzen für offene Handelspositionen begrenzt. Im Positiontrading mussten zudem bei Erreichen eines festgelegten kumulativen Jahresverlustes die bestehenden offenen Positionen geschlossen und somit der Verlust realisiert werden (Stop–Loss–Limit). Ein Vorwarnsystem machte auf eine drohende Überschreitung der beschriebenen Limits aufmerksam.

## VERBUND–Austrian Power Trading AG

Im Jahr 2005 wurde das Stop–Loss–Limit erreicht; es mussten Verluste aus Spekulationsgeschäften realisiert werden.

Zur Minimierung eines möglichen finanziellen Verlustes als Folge von Mängeln der Aufbau- und Ablauforganisation (operationales Risiko) waren die für die Geschäftsabschlüsse verantwortlichen Fachgruppen Trading und Verkauf von der Fachgruppe Back Office, die diese Geschäfte zahlungs- und buchungstechnisch abwickelte, organisatorisch getrennt.

- 17.2** Die gewählte Aufbau- und Ablauforganisation entsprach nach Ansicht des RH aufgrund der vollständigen Trennung von Geschäftsabschluss, -abwicklung und Risikoüberwachung den Erfordernissen, die an das Risikomanagement eines Handelsunternehmens zu stellen sind.

Obwohl sich das Risikomanagement zufolge des im Jahr 2005 aus den spekulativen Transaktionen erwachsenden Verlustes im Ergebnis als wirksam erwies, empfahl der RH dennoch, die Regeln des Risikomanagements kritisch zu überprüfen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme der APT stelle die Weiterentwicklung des Regelwerkes im Einvernehmen mit dem Konzern–Risikomanagement–Komitee eine permanente Aufgabe dar, die mit größtem Augenmerk verfolgt werde.*

### Endkundengeschäft

- 18.1** Die Elektrizitätswirtschafts–AG war an der Austrian Power Vertriebs GmbH zu 55 % beteiligt. Die weiteren Anteile befanden sich im Eigentum der Energie Steiermark AG und der Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation.

Die Austrian Power Vertriebs GmbH war für den Stromverkauf an industrielle, kommunale und gewerbliche Unternehmen mit einem Jahresstromverbrauch von mehr als 100.000 kWh zuständig. Dieser Endkundenvertrieb im Großkundenbereich stellte ein wichtiges Element der Vertriebsstrategie dar, weil dadurch die Absatzmöglichkeiten verbreitert sowie die Mengen- und Preisrisiken gestreut werden konnten.

Im Jahr 2003 belieferte die Gesellschaft über 5.100 Kunden mit einem Stromverbrauch von rd. 3,30 TWh. Dies erbrachte einen Umsatz von mehr als 91 Mill. EUR. Im Zuge des Verfahrens für die Umsetzung der Österreichischen Stromlösung vor der EU–Wettbewerbsbehörde erhielt die Elektrizitätswirtschafts–AG die Auflage, sich aus dem Endkundengeschäft im Inland innerhalb von sechs Monaten ab Entscheid der Kommission zurückzuziehen.



Endkundengeschäft

**Elektrizitätswirtschafts-AG;  
VERBUND-Austrian Power Trading AG**

Die Elektrizitätswirtschafts-AG erwarb daraufhin die Anteile der Mit-eigentümer an der Austrian Power Vertriebs GmbH und verkaufte die Gesellschaft im Juli 2004. Aus diesen Transaktionen erwuchs der Elektrizitätswirtschafts-AG ein Verlust von 6,40 Mill. EUR, wovon 5,20 Mill. EUR auf den Ankauf der restlichen Anteile und 1,20 Mill. EUR auf den Verkauf der Austrian Power Vertriebs GmbH entfiel. Mit der ENERGIE-ALLIANZ Austria GmbH, dem Verhandlungspartner der Österreichischen Stromlösung, wurde vereinbart, dass diese nach einer Einigung einen Teil der entstandenen Kosten übernehmen wird.

**18.2** Die Elektrizitätswirtschafts-AG befand sich beim Verkauf der Austrian Power Vertriebs GmbH aufgrund der wettbewerbsrechtlichen Auflage unter großem Zeitdruck und somit in einer sehr ungünstigen Verhandlungsposition. Die Erfüllung der Bedingung bedeutete jedenfalls den Verlust eines wichtigen Kundensegmentes in Österreich.

**VERBUND-Strom-  
vertrieb GmbH**

**19.1** Aufgrund der günstigen Ertragslage und der sich hinziehenden Verhandlungen über die Österreichische Stromlösung sah sich die Elektrizitätswirtschafts-AG zum Wiedereinstieg in den Endkundenmarkt veranlasst. Zu diesem Zweck gründete sie im Juli 2005 die Tochtergesellschaft VERBUND-Stromvertrieb GmbH (nunmehr VERBUND-Austrian Power Sales GmbH).

Ziel war die Akquirierung eines weit gefächerten Abnehmerkreises, der Unternehmen, Gemeinden, landwirtschaftliche Betriebe und private Haushalte umfassen sollte. Zu beachten war jedoch die vertragliche Verpflichtung gegenüber dem Käufer der Austrian Power Vertriebs GmbH, bis Ende 2007 Endkunden mit einem Jahresverbrauch von mehr als 1 GWh nicht zu beliefern.

Die Kundenakquisition sollte vorrangig über eine Internetplattform erfolgen und durch punktuelle Marketingaktionen unterstützt werden. Der Kostenvorteil einer schlanken Organisation und des Verkaufes über Internet sowie das Verkaufsargument „saubere Energie“ sollten einen erfolgreichen Geschäftsablauf bewirken.

**19.2** Der RH erachtete die Diversifikation des Absatzes durch nunmehrigen Einstieg in den heimischen Kundenmarkt als zweckmäßig.

**Schluss-  
bemerkungen**

**20** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Allfällige Beteiligungen an ausländischen Kraftwerks- bzw. Leitungskapazitäten zur Absicherung des Auslandsstromgeschäftes sollten nur nach sorgfältiger Klärung der wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen.

(2) Die Risikomanagement-Regeln sollten kritisch überprüft und das Risiko-Nutzen-Verhältnis der Spekulationsgeschäfte erneut beurteilt werden.

Wien, im November 2006

Der Präsident:

Dr. Josef Moser





**ANHANG 1**  
**Entscheidungsträger**

## **ANHANG 1**

### **Entscheidungsträger**

**(Aufsichtsratsvorsitzende und  
deren Stellvertreter  
sowie Vorstandsmitglieder)**

**der überprüften Unternehmungen**

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





ANHANG  
Entscheidungsträger

## Bregenzer Festspiele GmbH

### Beirat<sup>1)</sup>

Präsident des Vereins Festspiel-  
gemeinde Bregenz<sup>2)</sup> Dipl.-Ing. Günter RHOMBERG  
(von 19. Juni 1989 bis 14. Mai 2002)

Vizepräsidenten des Vereins Festspiel-  
gemeinde Bregenz Dipl.-Volkswirt Siegfried GASSER  
(von 19. Juni 1989 bis 14. Mai 2002)

Ing. Wilhelm MUZYCZYN  
(von 19. Juni 1989 bis 14. Mai 2002)

<sup>1)</sup> gemäß Gesellschaftsvertrag vom 19. Juni 1989

<sup>2)</sup> 1992 wurde der Verein in „Verein der Freunde der Bregenzer Festspiele“ umgebildet.

### Beirat<sup>3)</sup>

Vorsitzender Dipl.-Ing. Günter RHOMBERG  
(seit 15. Mai 2002)

Stellvertreter des Vorsitzenden Dipl.-Volkswirt Siegfried GASSER  
(seit 15. Mai 2002)

Ing. Wilhelm MUZYCZYN  
(seit 15. Mai 2002)

<sup>3)</sup> gemäß Neufassung des Gesellschaftsvertrages vom 27. Mai 2003

### Geschäftsführung

Dr. Alfred WOPMANN  
(von 27. Juni 1989 bis 3. Dezember 2003)

Intendant David POUNTNEY  
(seit 4. Dezember 2003)

Dkfm. Franz Salzmann  
(seit 27. Juni 1989)



**BMVIT****ANHANG**  
**Entscheidungsträger****Autobahnen- und Schnellstraßen-  
Finanzierungs-Aktiengesellschaft****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Ing. Mag. Christian TRATTNER  
(von 27. Juni 1996 bis 9. August 2001)Dr. Franz KUBIK  
(von 9. August 2001 bis 16. Februar 2002)Dr. Othmar BRUCKMÜLLER  
(von 13. März 2002 bis 12. Juni 2002)**Dr. Johann QUENDLER**  
(seit 12. Juni 2002)Stellvertreter des  
VorsitzendenDDr. Karl GOLLEGGER  
(von 29. September 1997 bis 21. Juni 1999)Sektionschef Dipl.-Ing. Hans MÜLLER  
(von 2. Juli 1999 bis 19. April 2001)Dr. Othmar BRUCKMÜLLER  
(von 7. Mai 2001 bis 13. März 2002)Dipl.-Ing. Michael RAMPRECHT  
(von 13. März 2002 bis 16. Februar 2005)**Dipl.-Ing. Herbert KASSER**  
(seit 31. März 2005)

**Vorstand**

Vorsitzender

Dr. Walter HECKE  
(von 15. September 2001 bis 17. Februar 2005)

Mitglieder

Dipl.-Ing. Bernhard ENGLER  
(von 1. November 1997 bis 14. September 2001)

Dr. Engelbert SCHRAGL  
(von 1. November 1997 bis 14. September 2001)

[Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER](#)  
(seit 15. September 2001)

[Ing. Mag. Christian TRATTNER](#)  
(seit 11. Februar 2002)

[Ing. Mathias REICHHOLD](#)  
(seit 1. Juli 2006)

**BMVIT****ANHANG**  
**Entscheidungsträger****ASFINAG Bau Management GmbH****Aufsichtsrat**

Vorsitzender [Mag. Andreas J. LECHNER](#)  
(seit 13. April 2005)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden [Dipl.-Ing. Franz LÜCKLER](#)  
(seit 13. April 2005)

**Geschäftsführung** [Dipl.-Ing. Alois SCHEDL](#)  
(seit 26. November 2004)







ANHANG  
Entscheidungsträger

## Verbund–Austrian Power Trading AG\*

### Aufsichtsrat

Vorsitzender [Dr. Johann SEREINIG](#)  
(seit 20. Jänner 1999)

Stellvertreter des  
Vorsitzenden [Dr. Michael Pistauer](#)  
(seit 20. Jänner 1999)

### Vorstand

Dipl.–Ing. Dr. Günther RABENSTEINER  
(von 20. Jänner 1999 bis 30. Oktober 2002)

Mag. Karl KRANNER  
(von 20. Jänner 1999 bis 30. Oktober 2002)

Mag. Herbert SEIDLHANN  
(von 1. Jänner 2000 bis 30. Oktober 2002)

[Mag. Christian KERN](#)  
(seit 30. Oktober 2002)

[Dipl.–Ing. Dr. Günther RABENSTEINER](#)  
(seit 30. Oktober 2002)

\* 14. Oktober 2002: Umwandlung der 1998 gegründeten VERBUND–Austrian Power Trading GmbH in eine Aktiengesellschaft





**ANHANG 2**  
**Entscheidungsträger**

## **ANHANG 2**

**Auszug aus dem  
Bericht des Rechnungshofes**

**Reihe Vorarlberg 2006/3**





## Wirkungsbereich der Landeshauptstadt Bregenz

### Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH

In den vergangenen Jahren erfolgte eine verstärkte Zusammenarbeit der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH und der Bregenzer Festspiele GmbH in den Bereichen Verwaltung und Technik. Zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Gebarungsführung empfahl der RH, eine Zusammenlegung der beiden Gesellschaften zu erwägen. Bei Beibehaltung der beiden Gesellschaften sollten bestimmte rechtliche Regelungen und betriebswirtschaftliche Überlegungen beachtet werden.

#### Kurzfassung

Unternehmensgegenstand der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH waren im Wesentlichen der Betrieb und die Verwaltung von im Eigentum der Landeshauptstadt Bregenz stehenden Objekten, insbesondere des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie die Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen. Einzige Gesellschafterin war die Landeshauptstadt Bregenz.

Zwischen der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH und der Bregenzer Festspiele GmbH bestanden enge Verflechtungen. Der kaufmännische Geschäftsführer übte seine Funktion in Personalunion in beiden Gesellschaften aus. Dadurch kam es zu In-Sich-Geschäften in Form der so genannten Doppelvertretung für beide Gesellschaften, wobei die Gefahr von Interessenkollisionen bestand.

Beide Gesellschaften benutzten dieselbe personelle, technische und räumliche Infrastruktur. Das Personal beider Gesellschaften war wechselseitig in den Gesellschaften tätig. Für das Personal galten auf bestimmten rechtlichen Gebieten unterschiedliche Rahmenbedingungen.

Die Erstellung und Kontrolle der komplizierten und aufwendigen Betriebskostenabrechnung zur gegenseitigen Leistungsverrechnung der beiden Gesellschaften nahm jährlich mehrere Personenwochen in Anspruch.

Die in der Betriebsvereinbarung festgelegten Tages- bzw. Wochenhöchstleistungszeiten wurden regelmäßig überschritten.

### Kenndaten der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH

Rechtsform	Gesellschaft mit beschränkter Haftung				
Gesellschafter	Landeshauptstadt Bregenz				
Unternehmensgegenstand	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betrieb und Verwaltung von im Eigentum der Landeshauptstadt Bregenz stehenden Objekten, insbesondere des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses</li> <li>- Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen</li> <li>- Die Gesellschaft war zu allen Geschäften und Maßnahmen berechtigt, die zur Erreichung des Gesellschaftszweckes notwendig oder nützlich erscheinen, sofern die Tätigkeiten den Charakter von Hilfs- und Nebenbetrieben nicht überschreiten</li> </ul>				
Standort	Landeshauptstadt Bregenz				
Gebarung	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mill. EUR				
Bilanzsumme	2,35	2,13	2,95	4,66	5,18
Betriebliche Erträge	3,92	4,48	4,69	5,08	5,09
Finanzergebnis	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Betriebliche Aufwendungen	4,66	5,46	5,24	6,17	6,34
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 0,71	- 0,95	- 0,53	- 1,07	- 1,23
Eigendeckungsgrad in %	84,76	82,60	89,89	82,66	80,28
	Anzahl				
Jahrespersonal in Vollbeschäftigungs-äquivalenten	41	42	43	43	44
Besucher	199.180	192.564	194.731	211.222	117.862
Veranstaltungen	235	249	250	267	218

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Mai 2005 die Gebarung der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH (KG). Schwerpunkt der Überprüfung war eine mögliche Zusammenlegung der KG mit der Bregenzer Festspiele GmbH (BF). Die Überprüfung umfasste die Geschäftsjahre 2001 bis 2004.

Zu dem im Dezember 2005 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die KG im Februar 2006 und die Landeshauptstadt Bregenz im März 2006 Stellung. Der RH übermittelte seine Gegenäußerung im Juni 2006.



Bregenz

## Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH

### Rechtsgrundlagen

2 Die KG wurde 1979 gegründet. Einzige Gesellschafterin war die Landeshauptstadt Bregenz. Gegenstand des Unternehmens waren im Wesentlichen der Betrieb und die Verwaltung von im Eigentum der Landeshauptstadt Bregenz stehenden Objekten, insbesondere des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie die Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen.

Als Organe wies die KG die Geschäftsführer, den Aufsichtsrat und die Generalversammlung auf.

### Verlustabdeckung

3 In einer Ende 1996 zwischen der Landeshauptstadt Bregenz und der KG abgeschlossenen Vereinbarung verpflichtete sich die Landeshauptstadt Bregenz, die Jahresverluste (Jahresfehlbeträge) der KG nach ihrer Feststellung abzudecken.

Laut den Jahresabschlüssen der KG betrug die von der Landeshauptstadt Bregenz geleistete Verlustabdeckung (Gesellschafterzuschuss) rd. 0,73 Mill. EUR (2001), rd. 0,71 Mill. EUR (2002), rd. 0,95 Mill. EUR (2003) und rd. 0,48 Mill. EUR (2004).

### Personal

4.1 Die gesamten Personalaufwendungen betrugen 2,02 Mill. EUR (2001), 2,14 Mill. EUR (2002), 2,14 Mill. EUR (2003) und 2,21 Mill. EUR (2004). Sie stiegen im Überprüfungszeitraum um 9,41 %.

Die Aufwendungen für das Jahrespersonal der KG machten rd. 1,86 Mill. EUR (2001), rd. 1,91 Mill. EUR (2002), rd. 1,98 Mill. EUR (2003) und rd. 2,00 Mill. EUR (2004) aus. Sie erhöhten sich von 2001 bis 2004 um 7,34 %.

Den im Vergleich zur Erhöhung der gesamten Personalaufwendungen geringeren Anstieg bei den Aufwendungen für das Jahrespersonal der KG führte der kaufmännische Geschäftsführer darauf zurück, dass neue Mitarbeiter – unabhängig von deren Verwendung bei der KG oder bei der BF – bei der BF angestellt wurden. Letztere hatte nämlich keinen Stellenplan zu berücksichtigen.

Die Arbeitnehmer der KG wurden über eine so genannte „Pool-Lösung“ sowohl für Aufgaben ihrer Gesellschaft als auch für solche der BF eingesetzt.

## Personal

- 4.2** Nach Auffassung des RH wäre bei der gegebenen Struktur der beiden Gesellschaften das Personal bei jener Gesellschaft aufzunehmen gewesen, bei der es überwiegend eingesetzt werden soll.
- 4.3** *Laut Mitteilung der KG widerspreche dies der erklärten Absicht, über den gemischten Zugriff auf das Personal, die so genannte „Pool-Lösung“, Synergien zu gewinnen.*
- 4.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht und wies darauf hin, dass kein Widerspruch zur „Pool-Lösung“ bestünde.
- 5.1** Im Überprüfungszeitraum kam es regelmäßig zu Überschreitungen der in der Betriebsvereinbarung festgelegten Tages- bzw. Wochenhöchst-arbeitszeiten von zwölf bzw. 60 Stunden.
- 5.2** Der RH stellte fest, dass keine ausreichenden Maßnahmen zur Vermeidung der Arbeitszeitüberschreitungen gesetzt wurden; er empfahl, die in der Betriebsvereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.
- 5.3** *Laut Stellungnahme der KG beständen große Bemühungen, Überschreitungen der Tages- bzw. Wochenhöchst-arbeitszeiten im Rahmen zu halten.*

## Blumeneggssaal

- 6.1** Im Jahr 1994 mietete die Landeshauptstadt Bregenz von einer Versicherungsgesellschaft den Blumeneggssaal für den Zeitraum 1994 bis 2013 und verpachtete ihn an die KG auf unbestimmte Dauer.

Die mit dem Blumeneggssaal verbundenen Aufwendungen überstiegen die Erlöse von 2001 bis 2004 um jährlich zwischen rd. 0,14 Mill. EUR und rd. 0,18 Mill. EUR.

Im Jahr 2005 versagte die Bezirkshauptmannschaft Bregenz der KG die gewerbebehördliche Betriebsanlagengenehmigung für die gastgewerbliche Nutzung des Blumeneggssaales.

- 6.2** Der RH wies auf die ungünstigen wirtschaftlichen Ergebnisse und die fehlende Möglichkeit einer gastgewerblichen Nutzung des Blumeneggssaales hin. Er empfahl daher der KG, eine Auflösung des bestehenden Pachtvertrages anzustreben.
- 6.3** *Laut Mitteilung der KG sei der Vertrag zwischen der KG als Pächterin und der Landeshauptstadt Bregenz zum 30. September 2005 aufgelöst worden.*





Bregenz

Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH

## Zusammenarbeit der KG mit der BF

### Allgemeines

7 (1) Der Bund, das Land Vorarlberg und die Landeshauptstadt Bregenz stellten finanzielle Mittel für den Bau des im Jahr 1980 eröffneten Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses, dessen umfassende bauliche Veränderung und Erweiterung ab dem Jahr 1995 sowie dessen Sanierung in den Jahren 2005 und 2006 zur Verfügung. Das Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus sowie die Liegenschaft standen im Eigentum der Landeshauptstadt Bregenz.

(2) Für den Betrieb und die Verwaltung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie für die Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen war seit der Errichtung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses die KG zuständig; einzige Gesellschafterin war die Landeshauptstadt Bregenz.

(3) Im Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus war auch die BF untergebracht; ihr Unternehmensgegenstand war laut Gesellschaftsvertrag die Durchführung der Bregenzer Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen. Einzige Gesellschafterin der BF war die Bregenzer Festspiele Privatstiftung; deren Stifter waren die Förderungsgeber der Bregenzer Festspiele (Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz) sowie der Verein der Freunde der Bregenzer Festspiele. Im Jahr 2002 trat dieser Verein seinen 100 %igen Geschäftsanteil an der BF an die Bregenzer Festspiele Privatstiftung ab.

(4) Die beiden Gesellschaften wiesen neben den Geschäftsführern und der Generalversammlung folgende Organe auf:

- Die BF verfügte über einen Beirat und ein Kuratorium der Förderungsgeber; dieses hatte die Interessen der Förderungsgeber wahrzunehmen und zu vertreten sowie die widmungsgemäße Verwendung der Förderungen zu überprüfen.

- Die KG verfügte über einen Aufsichtsrat.

(5) Die Grundsätze für die Benutzung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie für die Betriebsführung einschließlich der Betriebskostenabrechnung wurden im Jahr 1976 festgelegt; in der Folge wurden diese Grundsätze in verschiedenen Vereinbarungen geändert.

## Zusammenarbeit der KG mit der BF

### Organisation

- 8 (1) Bereits in den Tätigkeitsberichten über das Jahr 1996 (Reihe Bund 1997/5, Reihe Vorarlberg 1997/5) erachtete der RH das Vorhandensein von zwei Gesellschaften für die Nutzung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses als nachteilig, weil deren Ziele teilweise einander widersprachen und Verwaltungsstrukturen parallel vorhanden waren.

Der RH schlug damals zwei Handlungsalternativen vor:

- Beibehaltung der Gesellschaften, wobei der kaufmännische Geschäftsführer der BF gleichzeitig kaufmännischer Geschäftsführer der KG sein könnte. Allerdings wäre bei dieser Lösung ein Interessenkonflikt des kaufmännischen Geschäftsführers infolge teilweise unterschiedlicher Gesellschaftszwecke zu befürchten.
- Auflösung der beiden Gesellschaften und Gründung einer neuen Betriebsgesellschaft mit den Gesellschaftern Verein der Freunde der Bregenzer Festspiele und Landeshauptstadt Bregenz zur optimalen Nutzung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses. Als Geschäftsführer sollten der Intendant der Bregenzer Festspiele, ein Veranstaltungsleiter und ein kaufmännischer Geschäftsführer vorgesehen werden.

Mit dieser Lösung hätten nach Ansicht des RH im Personalbereich jährlich 0,22 Mill. EUR eingespart und das Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus durch Vereinheitlichung des Controllings, des Marketings und der Verwaltung bestmöglich bespielt werden können. Insgesamt gab der RH dieser Lösung den Vorzug.

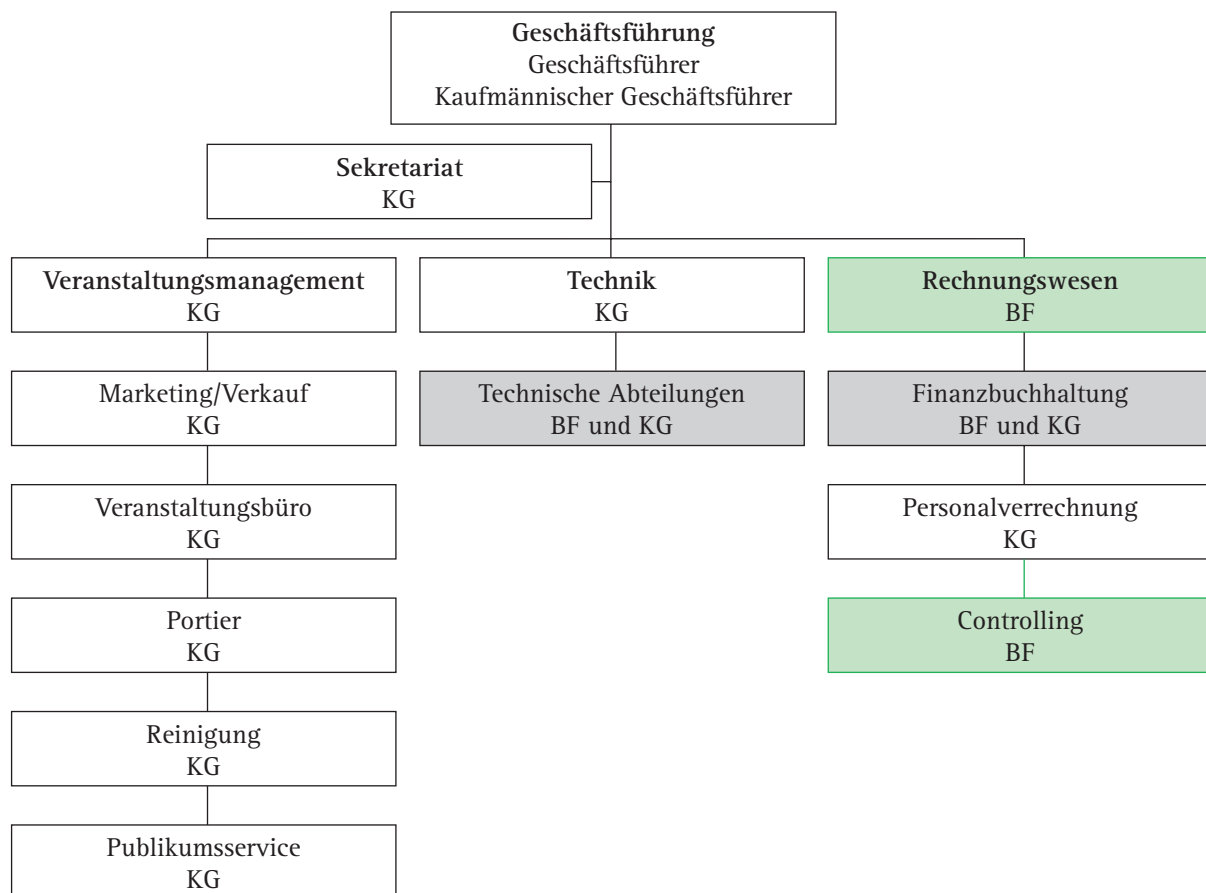
(2) Der kaufmännische Geschäftsführer der BF wurde Ende 1996 zunächst für zwei Jahre auch zum kaufmännischen Geschäftsführer der KG bestellt; diese Bestellung wurde bis Ende 2007 verlängert.

(3) In Bezug auf die Verwaltungsstrukturen, das Rechnungswesen und die Koordination der Tätigkeiten der beiden Gesellschaften erfolgten seit 1996 mehrere Maßnahmen.

So fand im Jahr 2002 im Zuge einer Organisationsentwicklung ein Visions- und Strategiefindungsprozess statt, mit dem die „Kernideologie und die Zukunftsvision“ der beiden Gesellschaften entwickelt wurden. Das Ergebnis wurde zwischen den Geschäftsführungen der beiden Gesellschaften und einem erweiterten Führungskreis abgestimmt sowie auch im Beirat der BF behandelt. Es wurden die gemeinsamen Werte der beiden Gesellschaften bei gleichzeitiger Differenzierung der inhaltlichen Aufgaben dargestellt.

(4) Das Organigramm der KG stellte sich bei der Gebarungsüberprüfung 2005 folgendermaßen dar:

### Organigramm der Festspiel- und Kongresshaus GmbH



KG = Mitarbeiter der KG

BF = Mitarbeiter der BF

Ein Geschäftsführer war für den Geschäftsbereich Veranstaltungsmanagement/Marketing, der kaufmännische Geschäftsführer für die Geschäftsbereiche Administration/Rechnungswesen verantwortlich; gleichzeitig war Letzterer auch kaufmännischer Geschäftsführer der BF. Mehrere Geschäftsbereiche (z.B. Personalangelegenheiten grundsätzlicher Art sowie im Bereich Technik/Produktion) waren von beiden Geschäftsführern gemeinsam wahrzunehmen.

## Zusammenarbeit der KG mit der BF

In den technischen Abteilungen waren sowohl Mitarbeiter der KG als auch der BF beschäftigt. Der Leiter der Technik war ein Angestellter der KG; er verfügte über kein zwischen der KG und der BF vereinbartes Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern der BF.

Auch in der Finanzbuchhaltung waren sowohl Mitarbeiter der KG als auch der BF beschäftigt. Die Personalverrechnung wurde von einer Angestellten der KG durchgeführt; eine Vertretung für diese Funktion war nicht vorgesehen.

Der Leiter des Rechnungswesens war ebenso wie der für das Controlling zuständige Mitarbeiter bei der BF angestellt.

Auftreten gegenüber Kunden und Lieferanten

9 (1) Von Lieferanten und Kunden der KG sowie der BF wurde vielfach nicht wahrgenommen, dass es sich um zwei verschiedene Gesellschaften handelte. Vor allem bei der Ausstellung von Rechnungen wurde oft nicht zwischen den beiden Gesellschaften unterschieden, wodurch die Neuausstellung von Rechnungen mit dem richtigen Firmenwortlaut des Adressaten erforderlich war.

(2) Die BF verfügte seit 1999 über ein Kartenvertriebssystem, mit welchem unter anderem die Vorstellungsdaten, Sitzpläne und Reservierungen verwaltet sowie die Karten- und Vorstellungsabrechnungen durchgeführt wurden.

Bei der KG war seit 2004 ein eigenes Ticketsystem eingerichtet, das über keine Schnittstelle zum Kartenvertriebssystem der BF verfügte.

Die KG führte jährlich durchschnittlich sechs Eigenveranstaltungen durch, die größtenteils im Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus (in der Regel von September bis Mai des Folgejahres) stattfanden. Der Kartenvorverkauf für diese Veranstaltungen wurde indessen von Dritten vorgenommen; lediglich am Vorstellungstag wurden die Kassen im Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus für den Kartenverkauf zur Verfügung gestellt.



Zusammenarbeit der KG mit der BF



Bregenz

Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH

Struktur der beiden  
Gesellschaften

Allgemeines

- 10.1** Wie erwähnt wurde der kaufmännische Geschäftsführer der BF Ende 1996 auch zum kaufmännischen Geschäftsführer der KG bestellt.

Ab 1996 wurde weiters die Zusammenarbeit der KG und der BF in den Bereichen Verwaltung und Technik ausgebaut. Die Aufgaben wurden nicht mehr nach Betriebszugehörigkeit, sondern nach Arbeitsprozessen gebündelt und gegenseitig verrechnet. Beide Gesellschaften benützten dieselbe personelle, technische und räumliche Infrastruktur.

Alle Räumlichkeiten des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie alle Investitionsgüter standen von Juni bis August eines jeden Jahres ausschließlich der BF zur Verfügung. Außerhalb dieser Zeit vermietete und verpachtete die KG das Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus; darüber hinaus veranstaltete sie in eigenem Namen und auf eigene Rechnung Kongresse sowie kulturelle Veranstaltungen und nahm die notwendigen Instandhaltungsarbeiten der Bühnentechnik vor.

- 10.2** Aufgrund der engen Verflechtungen der beiden Gesellschaften trat der kaufmännische Geschäftsführer einerseits als Vertreter der KG und andererseits als Vertreter der BF auf. Dadurch kam es zu In-Sich-Geschäften in Form der so genannten Doppelvertretung; dabei bestand die Gefahr, dass der kaufmännische Geschäftsführer die gegenläufigen Interessen der Vertretenen nicht angemessen wahren konnte.

Personal

- 11.1** Für Aufgaben betreffend Technik und Verwaltung der KG wurden sowohl Arbeitnehmer der eigenen Gesellschaft als auch solche der BF herangezogen. Weiters wurde das Jahrespersonal der Technik bei der BF angestellt, weil diese Gesellschaft wie erwähnt im Gegensatz zur KG keinen Stellenplan zu beachten hatte.

Für die Arbeitnehmer der beiden Gesellschaften galten jedoch unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen hinsichtlich der Einstufung und des Urlaubsanspruchs des Jahrespersonals sowie im Hinblick auf die Auszahlung des monatlichen Entgelts des technischen Personals.

## Zusammenarbeit der KG mit der BF

**11.2** Da die Arbeitnehmer der KG und der BF unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Gesellschaft zu gleichen Tätigkeiten für beide Gesellschaften herangezogen wurden, empfahl der RH, die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen anzugleichen.

**12.1** Die Arbeitnehmer der KG wurden wie erwähnt über eine so genannte „Pool-Lösung“ sowohl für Aufgaben ihrer Gesellschaft als auch für solche der BF eingesetzt. In den Dienstverträgen der Arbeitnehmer der KG wurde auf diese Arbeitskräfteüberlassung hingewiesen.

Die KG verfügte über keine Gewerbeberechtigung für die Überlassung von Arbeitskräften.

In der KG wurden 2003 54 Arbeitnehmer (62,07 %) ausschließlich für die KG, 20 (22,99 %) überwiegend für die KG und 13 Arbeitnehmer (14,94 %) überwiegend für die BF eingesetzt.

Im Jahr 2004 wurden in der KG 35 Arbeitnehmer (43,75 %) ausschließlich für die KG, 34 (42,50 %) überwiegend für die KG und 11 Arbeitnehmer (13,75 %) überwiegend für die BF eingesetzt.

**12.2** Nach Auffassung des RH wären bei Verwendung von Arbeitnehmern der KG für Aufgaben der BF nicht nur die Bestimmungen des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes und des Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes, sondern auch jene der Gewerbeordnung 1994 hinsichtlich der Überlassung von Arbeitskräften zu beachten gewesen.

**12.3** *Laut Stellungnahme der KG werde sie alles daran setzen, die einschlägigen Bestimmungen einzuhalten.*

### Internes Kontrollsystem

**13** (1) Gemäß dem GmbH-Gesetz haben die Geschäftsführer einer GmbH dafür zu sorgen, dass ein Rechnungswesen und ein Internes Kontrollsystem (IKS) geführt werden, die den Anforderungen des Unternehmens entsprechen.

(2) Die KG übergab dem RH während der Gebarungsüberprüfung eine Dokumentation über das IKS, die wortgleich mit der IKS-Dokumentation der BF war. Für die Bereiche Anlagen und Ticketing lag noch keine IKS-Dokumentation vor.



Zusammenarbeit der KG mit der BF



Bregenz  
Bregenz Festspiel- und Kongresshaus GmbH

Die Bereiche Verwaltung und Technik der beiden Gesellschaften waren ferner so verflochten, dass ein beide Gesellschaften umfassendes IKS erforderlich wäre; ein solches fehlte jedoch.

Der für das IKS der KG zuständige Mitarbeiter war auch bei der BF dafür verantwortlich.

#### Rechnungswesen

**14** (1) Bei jeder der beiden Gesellschaften wurde eine eigene Buchhaltung geführt und eine eigene Bilanz erstellt.

(2) Der Bilanzstichtag für die BF war bis einschließlich 2005 der 31. Oktober, jener der KG war demgegenüber der 31. Dezember; dadurch ergaben sich insbesondere bei der Verrechnung von Leistungen zwischen den beiden Gesellschaften komplizierte Abrechnungen und buchhalterische Abgrenzungserfordernisse im Rahmen des Jahresabschlusses. Ab dem Jahr 2006 ist als Bilanzstichtag für beide Gesellschaften der 31. Dezember vorgesehen.

(3) Die Erstellung und Kontrolle der komplizierten und aufwendigen Betriebskostenabrechnung zur Verrechnung der von beiden Gesellschaften gegenseitig erbrachten Leistungen nahm jährlich mehrere Personenwochen in Anspruch.

#### Zusammenlegung der beiden Gesellschaften

##### Zielsetzung

**15.1** Der RH stellte fest, dass in den vergangenen Jahren eine verstärkte Zusammenarbeit der beiden Gesellschaften in den Bereichen Verwaltung und Technik erfolgte.

**15.2** Nach Auffassung des RH sollte jedoch eine Zusammenlegung der beiden Gesellschaften erwogen werden, um vor allem

- die durch den kaufmännischen Geschäftsführer für beide Gesellschaften bestehenden Probleme der In-Sich-Geschäfte in Form der Doppelvertretung zu lösen;
- die Entlohnung aller Bediensteten nach einheitlichem Kollektivvertrag bzw. nach einheitlicher Betriebsvereinbarung zu ermöglichen, wodurch die Personalabrechnung vereinfacht würde;

### Zusammenarbeit der KG mit der BF

- die komplizierte und aufwendige Betriebskostenabrechnung einzusparen;
- die Doppelgleisigkeiten beim Rechnungswesen zu beseitigen;
- nur ein einziges IKS zu führen;
- die Bestimmungen im Hinblick auf die Überlassung von Arbeitskräften nicht umsetzen zu müssen.

Dadurch könnten Mehrkosten vermieden bzw. Kosteneinsparungen ermöglicht werden. Die Zusammenlegung wäre ein logischer Schritt im Bemühen, die Effektivität und Effizienz der Gebarungsführung zu steigern.

Zur Struktur und den Organen

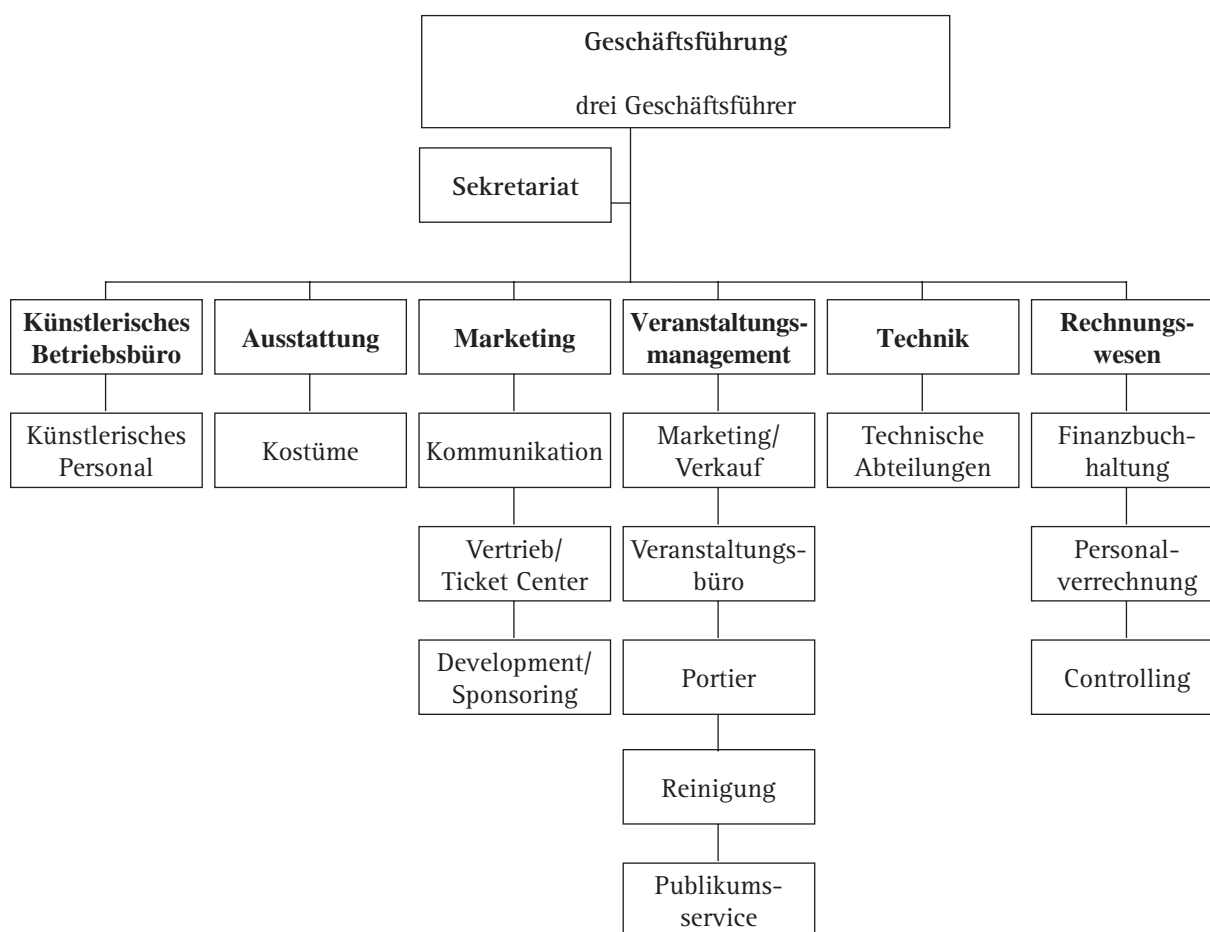
**16.1** Die beiden Gesellschaften wiesen folgende Bereiche auf:

- (1) Durchführung der Bregenzer Festspiele und anderer kultureller Veranstaltungen (BF)
- (2) Betrieb und Verwaltung des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses sowie Durchführung von Kongressen und Veranstaltungen (KG)
- (3) gemeinsamer Bereich Verwaltung und Technik



- 16.2 (1) Diese Bereiche sollten die Struktur der neuen Gesellschaft bilden und von jeweils einem Geschäftsführer geleitet werden. Das Organigramm der neuen Gesellschaft könnte wie folgt aussehen:

### Organigramm der neuen Gesellschaft



- (2) Zur Wahrung der Interessen der Förderungsgeber sollte das bei der BF bestehende Kuratorium der Förderungsgeber auch für die neue Gesellschaft beibehalten werden.

Darüber hinaus wäre es zweckmäßig, zur Überwachung der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung bei der neuen Gesellschaft einen Aufsichtsrat einzurichten. Die Rechte und Pflichten des Aufsichtsrates und des Kuratoriums sollten im Gesellschaftsvertrag festgehalten werden.

## Zusammenarbeit der KG mit der BF

Zu den Förderungen und zur Verlustabdeckung

**17.1** Die finanziellen Mittel wurden den beiden Gesellschaften von den Gebietskörperschaften wie folgt zur Verfügung gestellt:

– Die BF erhielt Förderungen von Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz im Verhältnis 40 : 35 : 25.

– Der KG wurden wie erwähnt von der Landeshauptstadt Bregenz die Jahresverluste abgedeckt.

**17.2** Die Förderungen von Bund, Land Vorarlberg und Landeshauptstadt Bregenz für die neue Gesellschaft sollten künftig einerseits den bisherigen Aufteilungsschlüssel für die BF und andererseits die bisher von der Landeshauptstadt Bregenz bei der KG vorgenommene Deckung des Jahresverlustes berücksichtigen. Es sollte vorgesehen werden, den neuen Aufteilungsschlüssel nach einigen Jahren zu evaluieren, um erforderlichenfalls eine Anpassung vornehmen zu können.

Die von den Förderungsgebern bislang bei der BF durchgeführte Aufteilung in Förderungen für den Spielbetrieb und zur Deckung der Betriebskosten könnte entfallen, weil die Überweisung von Betriebskosten von der BF an die KG nicht mehr erforderlich wäre.

Stellungnahmen zur  
Zusammenlegung

**18** *Die Landeshauptstadt Bregenz führte aus, dass die KG zu 100 % eine Gesellschaft der Landeshauptstadt Bregenz sei und sie somit den Betrieb außerhalb der Festspielzeit entscheidend beeinflussen könne. Das kulturelle Profil der Landeshauptstadt Bregenz definiere sich maßgeblich auch über die Programmatik des Bregenzer Festspiel- und Kongresshauses, wie sie sich außerhalb des Festspielsommers darstelle.*

*Das Thema der Zusammenführung der KG und der BF berühre somit im Kern die Frage der kulturpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Landeshauptstadt Bregenz und könnte eine – aus kulturpolitischer Sicht – nicht wünschenswerte Entwicklung in Richtung Monokultur nach sich ziehen. Außerdem wäre für die Landeshauptstadt Bregenz keine finanzielle Verbesserung als Ausgleich für die dargestellten Nachteile zu erwarten.*

*Zusammenfassend sei es daher aus Sicht der Landeshauptstadt Bregenz derzeit angezeigt, die vom RH schlüssig dargelegten Problemfelder (Vereinfachung der Betriebskostenabrechnung, Harmonisierung des Personals, Dokumentation/Kontrolle der In-Sich-Geschäfte) zunächst unter Beibehaltung der bisherigen Konstellation einer Verbesserung zuzuführen.*



Zusammenarbeit der KG mit der BF



Bregenz  
Bregenz Festspiel- und Kongresshaus GmbH

*Laut Mitteilung der KG seien in den vergangenen Jahren Synergien noch stärker ausgeschöpft worden. Zwei große Schritte könnten noch erfolgen: die Harmonisierung der Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen sowie eine weitere starke Vereinfachung der Grundsätze der Betriebskostenabrechnung.*

Gegenäußerung  
des RH

19 Der RH erwiderte, dass bei Beibehaltung der beiden Gesellschaften die folgenden rechtlichen Bestimmungen und betriebswirtschaftlichen Überlegungen zu beachten wären:

(1) Um allfällige Interessenkollisionen (z.B. bei Vertretung vor Gericht oder bei Kollektivvertragsverhandlungen) zu vermeiden sowie die unterschiedlichen geschäftspolitischen Ziele der beiden Gesellschaften durch eine wirksame und effiziente Geschäftsführung zu erreichen, sollte für die beiden Gesellschaften jeweils eine andere Person als kaufmännischer Geschäftsführer bestellt werden.

(2) Um die Ziele des IKS (Bewahrung des Vermögens des Unternehmens, Verbesserung der Effizienz der betrieblichen Abläufe und Sicherung der Einhaltung der Geschäftspolitik) optimal erreichen zu können, sollte das IKS für die beiden Gesellschaften jeweils von einer anderen Person wahrgenommen werden.

(3) Das Auftreten gegenüber Kunden und Lieferanten sollte so gestaltet werden, dass das Vorhandensein von zwei Gesellschaften im Bregenz Festspiel- und Kongresshaus erkennbar ist.

(4) Bei gegenseitiger Verwendung von Personal der KG und der BF sollten auch die gewerberechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.

(5) Die von der KG angestrebte Harmonisierung der Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen sollte umgesetzt werden.

(6) Die von der KG angestrebte weitere starke Vereinfachung der Grundsätze der Betriebskostenabrechnung sollte umgesetzt werden.

(7) Der Leiter der Technik sollte über ein zwischen der KG und der BF vereinbartes Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern der BF verfügen.

## Schluss- bemerkungen

### 20 Zusammenfassend empfahl der RH:

(1) Eine Zusammenlegung der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH und der Bregenzer Festspiele GmbH wäre zu erwägen, um vor allem

- die durch den kaufmännischen Geschäftsführer für beide Gesellschaften bestehenden Probleme der In-Sich-Geschäfte in Form der Doppelvertretung zu lösen;
- die Entlohnung aller Bediensteten nach einheitlichem Kollektivvertrag bzw. nach einheitlicher Betriebsvereinbarung zu ermöglichen, wodurch die Personalabrechnung vereinfacht würde;
- die komplizierte und aufwendige Betriebskostenabrechnung einzusparen;
- die Doppelgleisigkeiten beim Rechnungswesen zu beseitigen;
- nur ein einziges Internes Kontrollsystem zu führen.

Dadurch könnten Mehrkosten vermieden bzw. Kosteneinsparungen ermöglicht werden.

(2) Bei Beibehaltung der beiden Gesellschaften wären folgende rechtliche Bestimmungen und betriebswirtschaftliche Überlegungen zu beachten:

- Um allfällige Interessenkollisionen zu vermeiden sowie die unterschiedlichen geschäftspolitischen Ziele der beiden Gesellschaften durch eine wirksame und effiziente Geschäftsführung zu erreichen, sollte für die beiden Gesellschaften jeweils eine andere Person als kaufmännischer Geschäftsführer bestellt werden.
- Das Interne Kontrollsystem für die beiden Gesellschaften wäre jeweils von einer anderen Person wahrzunehmen, um die Ziele des Internen Kontrollsystems optimal erreichen zu können.
- Das Auftreten gegenüber Kunden und Lieferanten sollte so gestaltet werden, dass das Vorhandensein von zwei Gesellschaften im Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus erkennbar ist.



Schlussbemerkungen



Bregenz

Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH

- Bei gegenseitiger Verwendung von Personal der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH und der Bregenzer Festspiele GmbH sollten auch die gewerberechtlichen Bestimmungen eingehalten werden.
  - Die von der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH angestrebte Harmonisierung der Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen wäre umzusetzen.
  - Die von der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH angestrebte weitere starke Vereinfachung der Grundsätze der Betriebskostenabrechnung wäre umzusetzen.
  - Der Leiter der Technik sollte über ein zwischen der Bregenzer Festspiel- und Kongresshaus GmbH und der Bregenzer Festspiele GmbH vereinbartes Weisungsrecht gegenüber den Mitarbeitern der Bregenzer Festspiele GmbH verfügen.
  - Das Personal wäre bei jener Gesellschaft aufzunehmen, bei der es überwiegend eingesetzt werden soll.
- (3) Hinsichtlich der Tages- bzw. Wochenhöchstleistungszeiten wären die in der Betriebsvereinbarung festgelegten arbeitsrechtlichen Bestimmungen einzuhalten.





- Reihe Bund 2006/7 Bericht des Rechnungshofes
- Komponenten des Bruttonationaleinkommens (insbesondere Konsumausgaben des Staates);
  - Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes
  - Österreichische Vertretungen in Belgrad, Budapest und Buenos Aires
  - Abfallwirtschaftskonzept im Land Oberösterreich
- Reihe Bund 2006/8 Bericht des Rechnungshofes
- Umweltsituation im Dreiländereck Österreich - Ungarn - Slowenien
- Reihe Bund 2006/9 Bericht des Rechnungshofes
- Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes
  - Veterinärmedizinische Universität Wien
  - Oesterreichische Nationalbank; Pensionsvorsorge
  - IG Immobilien Invest GmbH
  - Aufgabenerfüllung durch den chef- und kontrollärztlichen Dienst der Krankenversicherungsträger

#### Auskünfte

Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8466  
Fax (00 43 1) 712 49 17  
E-Mail [presse@rechnungshof.gv.at](mailto:presse@rechnungshof.gv.at)

#### Impressum

Herausgeber: Rechnungshof  
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2  
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben: Wien, im November 2006