



**Der
Rechnungshof**

Reihe BUND
2007/10

Bericht des Rechnungshofes

**Bundesanstalt Statistik
Austria – Evaluierung der
Ausgliederung**

Finanzprokurator

**Finanzmarktaufsichtsbehörde
und Aufsichtsagenden der
Oesterreichischen National-
bank und des BMF**

**Unfallchirurgische Versorgung
der Landeshauptstadt Linz**

**Bundes–Blindenerziehungs-
institut**

**Zuerkennung von Stipendien;
Follow–up–Überprüfung**

**Österreichisches
Archäologisches Institut**

Bisher erschienen:

- Reihe Bund 2007/1 Bericht des Rechnungshofes
– Flüchtlingsbetreuung
- Reihe Bund 2007/2 Bericht des Rechnungshofes
– Einkaufszentren
– Lehrpersonalplanung
– Organisation und Wirksamkeit der Schulaufsicht
– Universitäten für Musik und darstellende Kunst Wien und Graz, Universität Mozarteum Salzburg: Vorbereitungslehrgänge
- Reihe Bund 2007/3 Bericht des Rechnungshofes
– Ausgewählte Supportprozesse (Präsidialreform)
– Verkauf von Bundeswohnbaugesellschaften
– Prozess der Umsetzung von EU-Recht
– Entwicklung des ländlichen Raumes; Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete
– Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes
– Brenner Eisenbahn GmbH; Projekt Unterinntaltrasse
– A 9 Pyhrnautobahn Inzersdorf – Schön
- Reihe Bund 2007/4 Bericht des Rechnungshofes
– Wiedervorlage
Band 1 Reihe Bund 2006/6, 2006/7 und 2006/8
Band 2 Reihe Bund 2003/4
Band 3 Reihe Bund 2005/13
Band 4 Reihe Bund 2006/1, 2006/3 und 2006/5
- Reihe Bund 2007/5 Bericht des Rechnungshofes
– Zulagen und Nebengebühren der Bundesbediensteten
- Reihe Bund 2007/6 Bericht des Rechnungshofes
– GIS Gebühren Info Service GmbH
– Ausgewählte Maßnahmen der indirekten Forschungsförderung
– Bau- und Liegenschaftsverwaltung; Follow-up-Überprüfung
– Arbeitnehmerveranlagung
– Ausgewählte Themen der Abfallwirtschaft in Österreich
– Kauf der EUROPPASS LKW-Mautsystem GmbH

Fortsetzung auf dem hinteren Bogen



Bericht des Rechnungshofes

**Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung**

Finanzprokurator

**Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsagenden
der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF**

**Unfallchirurgische Versorgung der
Landeshauptstadt Linz**

Bundes–Blindenerziehungsinstitut

**Zuerkennung von Stipendien;
Follow–up–Überprüfung**

Österreichisches Archäologisches Institut



Inhalt

Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	1
	<u>Darstellung der Prüfungsergebnisse</u>	1
BKA	Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes	
	<u>Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung</u>	3
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen	
	<u>Finanzprokuratur</u>	33
	<u>Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsagenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF</u>	57
BMGFJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend	
	<u>Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz</u>	135
BMUKK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur	
	<u>Bundes-Blindenerziehungsinstitut</u>	157
BMWF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung	
	<u>Zuerkennung von Stipendien; Follow-up-Überprüfung</u>	165
	<u>Österreichisches Archäologisches Institut</u>	181

Abkürzungen



Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMBWK	für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMF	für Finanzen
BMGF	für Gesundheit und Frauen
BMGFJ	für Gesundheit, Familie und Jugend
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWV	für Wissenschaft und Verkehr
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende (Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HNO	Hals-, Nasen- und Ohrenkrankheiten
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
o.a.	oben angeführt(-e, -en)
OP	Operation(-s, -en)
RH	Rechnungshof
S.	Seite
StGBL.	Staatsgesetzblatt
TZ	Textzahl(en)
u.a.	und andere(s)
USt	Umsatzsteuer
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.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichtes geltenden Zuständigkeitsverteilung und Reihung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2007.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag die Rechtslage vor dem In-Kraft-Treten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2007 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichten noch der alten Rechtslage.

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.



Wirkungsbereich des Bundeskanzleramtes

Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung

Durch die Ausgliederung der Bundesanstalt Statistik Austria konnte das Unternehmen modernisiert und die Personalstruktur angepasst werden. Bei einem veränderten Leistungsspektrum erhöhten sich jedoch die finanziellen Gesamtleistungen des Bundes. Die Statistik Austria sammelte aus dem gesetzlich fixierten Pauschalbetrag (50,4 Mill. EUR) beträchtliche Finanzmittel für künftige Projekte an. Die Kontroll- und Steuerungssysteme entsprachen noch nicht allen Erfordernissen.

Kurzfassung

Der RH überprüfte von November 2005 bis Jänner 2006 die Gebahrung der seit 1. Jänner 2000 ausgegliederten Bundesanstalt Statistik Austria. Ziel der Überprüfung war die Evaluierung der Ausgliederung. Prüfungsschwerpunkte bildeten insbesondere die Finanzierung der Leistungen der Statistik Austria, die Grundsätze der Kostentragung und -verrechnung, die Unternehmensentwicklung, die Aufgabenwahrnehmung sowie die Personalentwicklung. (TZ 1)

Einrichtung

Um Fehlentwicklungen im früheren Österreichischen Statistischen Zentralamt entgegenzuwirken, erfolgte mit 1. Jänner 2000 dessen Ausgliederung in die Bundesanstalt Statistik Austria. Das BKA erarbeitete dazu jedoch kein Ausgliederungskonzept und legte auch keine klaren Zielvorgaben fest. (TZ 2, 3)

Finanzierung

Der Statistik Austria wurde ein gesetzlich definiertes Leistungsspektrum durch einen jährlichen Pauschalbetrag von 50,4 Mill. EUR abgegolten. Weitere 7,1 Mill. EUR leistete der Bund für Startkosten der Bundesanstalt und 10,7 Mill. EUR für erhöhte Aufwendungen aus Großprojekten. Für die Erstellung zusätzlicher oder erweiterter Statistiken mussten die anordnenden Bundesministerien eine geson-

Kurzfassung

derte Finanzierung durch Kostenersätze bereitstellen oder dafür Vertragsentgelte leisten. (TZ 5, 8)

Die finanziellen Leistungen des Bundes lagen insgesamt deutlich über den budgetären Aufwendungen vor der Ausgliederung. Von der Statistik Austria wurden dafür vermehrte und teilweise auch an neue Erfordernisse angepasste Leistungen erbracht. (TZ 5)

Durch die gesetzliche Fixierung der Höhe des jährlichen Pauschalbetrages verblieben Rationalisierungsgewinne bei der Bundesanstalt. Die gute Mittelausstattung, eine umsichtige Gebarung und lange Vorlaufzeiten für Projekte führten in der Bundesanstalt zum Aufbau beträchtlicher Finanzmittel (Jahresendbestände 2005: Liquide Mittel 19,6 Mill. EUR, Finanzanlagen 21,3 Mill. EUR; Werte für 2006: Liquide Mittel 23,4 Mill. EUR, Finanzanlagen 20,1 Mill. EUR) sowie zu erhöhten Vorsorgen für künftige statistische Projekte. Dadurch entstand eine Zinsenbelastung für den Bund, weil die Statistik Austria die zur Verfügung gestellten Mittel noch nicht benötigte. (TZ 6, 11, 12)

Kostenverrechnung

Die Statistik Austria konnte die Erstellung von Statistiken gegen ein kostendeckendes Entgelt vertraglich vereinbaren; eine Querfinanzierung aus Mitteln für durch Gesetz oder Verordnung angeordnete Statistiken war dabei unzulässig. Die zum Nachweis der Einhaltung der Kostentragungsbestimmungen des Bundesstatistikgesetzes 2000 vorgesehenen gesonderten Rechnungskreise waren nicht den Erfordernissen entsprechend ausgestaltet. (TZ 8)

Personal

Die Bundesanstalt konnte ihren ursprünglichen Mitarbeiterstand von 1.073 Bediensteten seit der Ausgliederung um 21 % reduzieren und den Anteil an hoch qualifizierten Mitarbeitern von rd. 10 % auf rd. 20 % steigern. Personalentwicklungspläne mit einer Festlegung strategischer Zielwerte und Schulungskonzepte, vor allem für die fachstatistischen Mitarbeiter, fehlten jedoch. (TZ 13, 15)

Der Abschluss eines Kollektivvertrages kam erst Anfang 2006 zustande. (TZ 14)

Grundlagen der Unternehmensführung

Nach ihrer Einrichtung wurde die Statistik Austria umstrukturiert und modernisiert. Im Jahr 2005 erarbeitete die Statistik Austria ein neues Geschäftsführungskonzept, das eine weitere Modernisierung vorsah. Ein über das Beteiligungscontrolling hinausgehendes standardisiertes Controlling-Berichtswesen als Führungsinstrument mit aussagekräftigen Reportingunterlagen und Kennzahlen entwickelte die Statistik Austria jedoch bislang noch nicht. Auch die Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems und dessen Dokumentation waren nicht ausreichend. (TZ 3, 24, 28)

Aufgabenwahrnehmung

Die Belastung der österreichischen Wirtschaft aus verpflichtenden Erhebungen konnte reduziert werden. Es sind jedoch weitere Bemühungen der Statistik Austria erforderlich, um die Nutzung von Verwaltungsdaten sowie die Entlastung von auskunftspflichtigen Personen voranzutreiben und um die Qualität der Verwaltungsdaten sicherzustellen. Bestrebungen zur Aufgabenkritik waren wenig erfolgreich. (TZ 21, 20)

Die von der Statistik Austria entwickelten Qualitätsberichte zu den einzelnen Statistiken stellten ein geeignetes Instrument zur Qualitätssicherung dar. (TZ 22)

Durch die verstärkte Zusammenarbeit der Statistik Austria mit den Landesstatistikeinrichtungen hätten jährliche Einsparungen von 3,6 Mill. EUR erzielt werden sollen. Die angestrebten Zielsetzungen des Verwaltungsreformprojekts wurden jedoch nicht erreicht. (TZ 23)

Kenndaten zur Bundesanstalt Statistik Austria							
Rechtsgrundlage	Stammfassung: Bundesstatistikgesetz 2000, BGBl. I Nr. 163/1999 Novellen: BGBl. I Nr. 136/2001 BGBl. I Nr. 71/2003						
Rechtsstellung	Anstalt öffentlichen Rechts; nicht auf Gewinn gerichtet						
Gebarung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR						
Umsatzerlöse	5,28	5,11	5,76	14,27	8,71	25,06	10,05
Pauschalbetrag	46,49	50,39	50,39	50,39	50,39	50,39	50,39
Betriebsergebnis	0,03	- 0,15	- 0,43	- 0,25	4,32	- 0,72	0,46
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	0,17	0,28	0,38	0,73	0,16	0,18	0,23
Bilanzsumme	24,13	37,52	49,55	54,24	58,49	56,96	59,90
finanzielle Leistungen des Bundes insgesamt	52,28	60,55	61,45	57,88	58,95	57,49	60,66
Personal							
	Anzahl						
Mitarbeiterstand jeweils zum 1. Jänner	1.073	961	962	902	876	855	845
davon Akademiker (A1/v1)	102	105	111	131	144	158	171
	in %						
Akademikeranteil	9,5	10,4	11,5	14,5	16,4	18,5	20,2
	in Mill. EUR						
durchschnittliche Personalkosten	0,035	0,036	0,037	0,038	0,040	0,041	0,042

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von November 2005 bis Jänner 2006 die Gebarung der seit 1. Jänner 2000 ausgegliederten Bundesanstalt Statistik Austria. Ziel dieser Schwerpunktüberprüfung war die Evaluierung der Ausgliederung.

Prüfungsschwerpunkte bildeten insbesondere die Finanzierung der Leistungen der Statistik Austria, die Grundsätze der Kostentragung und -verrechnung, die Unternehmensentwicklung, die Aufgabenwahrnehmung sowie die Personalentwicklung.

**Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung**

Zu den im Juli 2006 übersandten Prüfungsmitteilungen nahmen das BKA und die Statistik Austria im September 2006 Stellung. Der RH erstattete im Jänner 2007 seine Gegenäußerungen.

**Errichtung der
Bundesanstalt
Statistik Austria**

- 2 Die Aufgaben der amtlichen österreichischen Statistik wurden durch den Beitritt Österreichs zur EU Veränderungen und Ausweitungen unterworfen. Eine 1997 vorgelegte Studie stellte im früheren Österreichischen Statistischen Zentralamt (ÖSTAT) zu hohe Personalkosten und Mängel in der elektronischen Datenerfassung fest. In Hinblick auf Personal- und Budgetrestriktionen sah es das BKA als notwendig an, ein Gesamtkonzept für eine Neustrukturierung zu erarbeiten.

Der Begutachtungsentwurf für ein neues Bundesstatistikgesetz wurde im Jänner 1999 vom BKA ausgearbeitet und sah noch keine Ausgliederung vor. Die politische Akkordierung über die Ausgliederung des ÖSTAT in eine nicht auf Gewinn orientierte Anstalt öffentlichen Rechts kam erst knapp vor der Beschlussfassung im Nationalrat zustande. Das Bundesstatistikgesetz 2000 trat mit 1. Jänner 2000 in Kraft. Mit einer Novelle zum Bundesstatistikgesetz im Budgetbegleitgesetz 2003 erfolgten insbesondere Klarstellungen hinsichtlich der Finanzierung.

- 3.1 Das BKA erarbeitete vor der Erstellung des Bundesstatistikgesetzes weder ein Ausgliederungskonzept noch legte es für die Bundesanstalt klare wirtschaftliche, operative oder budgetäre Zielvorgaben fest. Den Erläuterungen zum Bundesstatistikgesetz war nur ein gewisser finanzieller Rahmen als Grundlage für den zur Leistungsabgeltung festgelegten jährlichen Pauschalbetrag zu entnehmen. Nach Errichtung der Statistik Austria wurde kein Ausgliederungskonzept mehr ausgearbeitet, sondern die Geschäftsführung legte nach sechs Monaten ein erstes Geschäftsführungskonzept vor.
- 3.2 Der RH bemängelte das Fehlen eines fundierten Ausgliederungskonzeptes. Auch die Regierungsvorlage enthielt zu wirtschaftlichen und operativen Zielsetzungen der Statistik Austria keine konkreten Hinweise. Auch fehlten mit Ausnahme der Festlegung und Deckelung des Pauschalbetrages und der Höhe der Startkosten klare budgetäre Festlegungen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei eine grundsätzliche politische Einigung über die Ausgliederung sehr kurzfristig erfolgt. Die Erstellung eines Ausgliederungskonzeptes sei aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich gewesen. Das BKA sei von aktuellen Budgetdaten ausgegangen und habe die erforderliche Flexibilität zur Umsetzung der Anforderungen aus EU-Normen geschaffen.*

Aufgaben

4 Die Kernaufgaben der Statistik Austria sind die Durchführung statistischer Erhebungen und die Erstellung jener Statistiken, die in der Anlage II zum Bundesstatistikgesetz 2000 detailliert aufgelistet sind. Die Erstellung zusätzlicher oder umfangmäßig erweiterter Statistiken kann durch international unmittelbar wirksame Rechtsakte, Bundesgesetze oder Verordnungen der sachlich zuständigen Bundesminister angeordnet werden. Sonstige Statistiken dürfen aufgrund vertraglicher Vereinbarungen erstellt werden, wenn hierdurch die übrigen Aufgaben nicht beeinträchtigt werden.

Das Bundesstatistikgesetz 2000 legte generelle Regelungen, Qualitätskriterien sowie Grundsätze für die Erstellung amtlicher Statistiken fest. Weiters eröffnete es die Möglichkeit der Datenbeschaffung aus öffentlichen Registern und von Verwaltungsdienststellen zur Entlastung der auskunftspflichtigen Personen.

Die Statistik Austria ist verpflichtet, die Statistiken, deren Konzepte, Definitionen und Erläuterungen unverzüglich der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und Hauptergebnisse im Internet bereitzustellen.



Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung

Finanzierung der Leistungen der Statistik Austria

Finanzielle Leistungen des Bundes **5.1** Vor der Ausgliederung war das ÖSTAT als nachgeordnete Dienststelle des BKA eingerichtet; dieses trug die Ausgaben des ÖSTAT zur Gänze. Sie betragen im Jahr 1999 rd. 48,2 Mill. EUR.

Die finanziellen Leistungen des Bundes für die Statistik Austria ab dem Jahr 2000 sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in Mill. EUR ¹⁾					
Pauschalbetrag	46,49	50,39	50,39	50,39	50,39	50,39
Startkosten	3,08	2,54	1,45			
Zahlungen für Projekte						
Großzählung 2001	0,91	5,90	2,93			
Konsumerhebung	0,43	0,44	0,08			
Zahlungen von Bundesministerien, RH	0,39	0,70	6,02	6,85	7,94	6,80
Gemeindeentschädigung	0,99	0,57	0,58	0,64	0,62	0,29
Summe	52,28	60,55	61,45	57,88	58,95	57,49

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Das Bundesstatistikgesetz 2000 legte die Entgeltlichkeit der Leistungserbringung fest. Der jährliche vom BKA zu leistende Pauschalbetrag von rd. 50,4 Mill. EUR diente zur Abgeltung eines gesetzlich definierten Leistungsspektrums.

Zusätzliche oder erweiterte Statistiken bedurften einer gesonderten Finanzierung durch die inhaltlich zuständigen Bundesminister. Diese finanziellen Leistungen der anderen Bundesministerien stiegen von 0,4 Mill. EUR im Jahr 2000 auf 7,9 Mill. EUR im Jahr 2004 an und betragen 2005 6,8 Mill. EUR.

Das BKA leistete weiters in den ersten drei Jahren nach der Ausgliederung an die Statistik Austria zusätzliche Mittel von 10,7 Mill. EUR für erhöhte Aufwendungen aus zwei Großprojekten.

Finanzierung der Leistungen der Statistik Austria

Weitere 7,1 Mill. EUR dienten zur Abdeckung zusätzlicher Aufwendungen in der Startphase, zur Modernisierung und zur Umsetzung neuer Anforderungen des Bundesstatistikgesetzes 2000. Einen Teil dieser Mittel zahlte das BKA frühzeitig aus, wodurch dem Bund ein Zinsaufwand von 27.000 EUR entstand.

Die Entschädigungen der Gemeinden für die Mitwirkung an statistischen Erhebungen wurden vom BKA über die Statistik Austria ausbezahlt, für die diese Beträge daher nur Durchlaufposten darstellten.

- 5.2** Nach den Feststellungen des RH waren die finanziellen Leistungen des Bundes insgesamt deutlich höher als die budgetären Aufwendungen vor der Ausgliederung. Von der Statistik Austria wurden dafür vermehrte und teilweise auch an neue Erfordernisse angepasste Leistungen erbracht.

Der RH bemängelte die frühzeitige Auszahlung der Startkosten durch das BKA.

- 5.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei der Auszahlungszeitpunkt für die Startkosten gesetzlich vorgegeben gewesen.*

Laut Mitteilung der Statistik Austria seien die finanziellen Mehrleistungen großteils kein Effekt der Ausgliederung gewesen. Insbesondere die projektbedingten Ausgaben wären jedenfalls zu bedecken gewesen. Die Abgeltung der Startkosten habe einem evidenten Nachholbedarf im IT-Bereich entsprochen.

- 5.4** Der RH entgegnete, dass das Bundesstatistikgesetz 2000 für den Auszahlungszeitpunkt auf die tatsächliche Notwendigkeit und den konkreten Liquiditätsbedarf abstellte.

Pauschalbetrag

- 6.1** Die Festlegung der Höhe des Pauschalbetrages von 50,4 Mill. EUR erfolgte auf der Grundlage der für das damalige ÖSTAT vorgesehenen Budgetansätze des Bundesvoranschlags 1999. Der dafür herangezogene Saldo der Voranschlagsbeträge von 46,8 Mill. EUR lag sowohl deutlich über den Erfolgen der beiden vorangegangenen Finanzjahre (41,4 Mill. EUR bzw. 41,9 Mill. EUR) als auch über dem tatsächlichen Ergebnis für 1999 (45,4 Mill. EUR).

Der Pauschalbetrag war ursprünglich flexibel gestaltet. Mit der Novelle 2003 zum Bundesstatistikgesetz 2000 wurde der Pauschalbetrag als gesetzliche Verpflichtung in der angeführten Höhe festgeschrieben.



Finanzierung der Leistungen
der Statistik Austria



Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung

- 6.2** Die günstige Berechnungsbasis für den Pauschalbetrag trug neben einer umsichtigen Gebarung und langen Vorlaufzeiten für Projekte wesentlich zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung und zum Aufbau beträchtlicher Finanzmittel der Statistik Austria bei. Durch die gesetzliche Fixierung des Pauschalbetrages mit der Novelle 2003 sollte der Aufwand des Bundes für ein definiertes Leistungsprogramm konstant gehalten werden.

Die Statistik Austria kann dadurch Rationalisierungsgewinne (z.B. aus einem deutlich reduzierten Mietaufwand, künftig auch aus einem erfolgreichen Registeraufbau) selbst lukrieren, muss aber absehbare Kostensteigerungen (z.B. Struktureffekte bei den Personalkosten) auffangen.

Der RH empfahl dem BKA, die Angemessenheit des Pauschalbetrages im Hinblick auf eine mögliche Senkung hin zu evaluieren, weil die Finanzmittel der Statistik Austria seit Beginn ihrer Geschäftstätigkeit laufend angestiegen sind.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BKA sei eine Senkung des Pauschalbetrages nur dann gerechtfertigt, wenn es zu einer Reduzierung der Aufgaben der Bundesanstalt käme. Der Anreiz, weitere Rationalisierungsmaßnahmen zu setzen, wäre bei Abschöpfung der Rationalisierungserlöse massiv beeinträchtigt.*

Die Statistik Austria betonte, die positive wirtschaftliche Entwicklung sei vor allem in ihrem konsequenten Rationalisierungskurs begründet.

- 6.4** Der RH entgegnete, dass eine periodische Evaluierung nicht darauf abzielen soll, der Statistik Austria Rationalisierungserlöse zu entziehen, sondern den Mittelbedarf aufgrund der Unternehmensentwicklung neu zu bewerten und eine Zinsenbelastung für den Bund zu vermeiden. Anreize zu Rationalisierungsmaßnahmen können auch über die Leistungsantieme der Geschäftsführung erfolgen.

Finanzierung der Leistungen der Statistik Austria

- Sonstige Einnahmen**
- 7.1** Die Erlöse aus Verträgen mit der EU stiegen seit der Ausgliederung von 1,1 Mill. EUR im Jahr 2000 auf 2,4 Mill. EUR im Jahr 2005 an. Weitere Finanzierungsquellen der Statistik Austria stellten Publikationserlöse sowie Sonderauswertungen für Unternehmen, Länder und Gemeinden dar; sie lagen zwischen 0,9 Mill. EUR (2005) und 1,3 Mill. EUR (2001).
- 7.2** Die Erträge von dritter Seite waren trotz einer kontinuierlichen Steigerung der Entgelte aus Verträgen mit der EU gegenüber den finanziellen Leistungen des Bundes noch immer von untergeordneter Bedeutung.

Kostentragung und –verrechnung

- Grundsätze und
getrennte
Rechnungskreise**
- 8.1** Die Leistungen der Statistik Austria sind gegen Kostenersatz (bei Anordnung) oder gegen Entgelt (bei vertraglicher Vereinbarung) nach dem Grundsatz der Kostendeckung und auf Grundlage einer transparenten Kostenrechnung zu erbringen. Der jährliche pauschale Kostenersatz von 50,4 Mill. EUR deckte die Kosten für die in der Anlage II zum Bundesstatistikgesetz 2000 angeführten Statistiken und für bestimmte weitere Aufgaben ab.

Für ab dem 1. Jänner 2003 neu angeordnete oder erweiterte Statistiken waren Kostenersätze durch den inhaltlich zuständigen Bundesminister zu leisten, um eine verursachergerechte Finanzierung zu sichern. Für Statistiken aufgrund vertraglicher Vereinbarungen und für Beratungstätigkeiten hatte die Statistik Austria ein die zusätzlichen Kosten deckendes Entgelt zu vereinbaren. Für vertraglich vereinbarte Statistiken bestand ein Quersubventionierungsverbot.

Für pauschal finanzierte und zusätzlich angeordnete Statistiken und Aufgaben einerseits sowie für die vertraglich vereinbarten Statistiken andererseits waren jeweils getrennte Rechnungskreise einzurichten. Die Statistik Austria setzte diese Bestimmung im Rahmen der Kostenrechnung um und klassifizierte sämtliche Statistiken entweder als pauschalbetrags- oder als zusatzfinanzierte (d.h. zusätzlich angeordnete oder vertraglich vereinbarte) Projekte. Nur für die aus dem Pauschalbetrag finanzierten Aufgaben ermittelte sie ein Ergebnis (Darstellung des Deckungsgrades).



Kostentragung und –verrechnung



Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung

- 8.2** Diese Vorgangsweise entsprach nicht den gesetzlichen Erfordernissen. Zum Nachweis des Verbots der Querfinanzierung für vertraglich vereinbarte Statistiken wären die mittels pauschalem oder zusätzlichem Kostenersatz finanzierten Aufgaben von den vertraglich vereinbarten Aufgaben zu unterscheiden und in getrennten Rechnungskreisen darzustellen gewesen.

Der RH empfahl, für diese Rechnungskreise eine gesonderte Ergebnisdarstellung im Rahmen einer Periodenerfolgsrechnung vorzunehmen und im Anhang zum Rechnungsabschluss auszuweisen.

- 8.3** *Laut Mitteilung der Statistik Austria sei keine Quersubventionierung von Vertragsprojekten durch Pauschalbetragsprojekte erfolgt. Mit der Einrichtung der Rechnungskreise entsprechend der Empfehlung des RH sei unter Beiziehung eines externen Kostenrechnungsexperten bereits begonnen worden.*

Verwendungsnachweis des Pauschalbetrages

- 9.1** Die Statistik Austria erstellte jährlich einen extern überprüften Verwendungsnachweis für die aus dem Pauschalbetrag finanzierten Statistiken bzw. Aufgaben und errechnete dabei – teilweise signifikante – Unterdeckungen. Für die Ermittlung der aus dem Pauschalbetrag zu deckenden Kosten wurden dabei die Gesamtaufwendungen der Statistik Austria abzüglich der variablen Kosten der nicht pauschal finanzierten Projekte herangezogen. Tatsächlich deckten die dafür geleisteten Zusatzfinanzierungen (Kostenersätze oder Entgelte) jedoch zumeist die gesamten Vollkosten ab.
- 9.2** Da nur die variablen Kosten der zusatzfinanzierten Projekte abgezogen wurden, waren die aus dem Pauschalbetrag zu finanzierenden Kosten zu hoch dargestellt.

Eine Gegenüberstellung der Istkosten der aus dem Pauschalbetrag finanzierten Statistiken mit den Plankosten aus der Regierungsvorlage ergab für die Jahre 2003 und 2004 bei fast allen Statistiken markante Kostenabweichungen (Über- und Unterschreitungen); der RH empfahl daher, Abweichungsanalysen zu erstellen. Damit könnten der Finanzbedarf und die Finanzierungsmöglichkeiten aus dem Pauschalbetrag besser eingeschätzt sowie die Kostenplanung realistischer gestaltet werden.

Kostentragung und –verrechnung

Kostenverrechnung
bei zusatzfinanzier-
ten Projekten

9.3 *Laut Stellungnahme der Statistik Austria werde eine Berücksichtigung der Vollkosten bereits bei der Berechnung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2005 erfolgen. Bei der Nachkalkulation der Projekte würden Abweichungen jedenfalls analysiert, künftig würde jedoch als Teil des Tätigkeitsberichts überdies eine systematische, schriftliche Gesamtdokumentation für alle aus dem Pauschalbetrag finanzierten Projekte vorgenommen werden.*

10.1 Die Statistik Austria kalkulierte zusätzlich angeordnete und vertraglich vereinbarte Projekte zu Vollkosten, also unter Ansatz der variablen zuzüglich der fixen Kosten. Die dafür tatsächlich vereinnahmten Kostenersätze oder Entgelte überschritten nahezu in allen Fällen die variablen Kosten und leisteten somit einen Deckungsbeitrag zu den Fixkosten. Der Kostendeckungsgrad war jedoch unterschiedlich. Teilweise überschritten die Kostenersätze oder Entgelte die Gesamtkosten; bei einzelnen Projekten waren nicht einmal die variablen Kosten gedeckt.

10.2 Gemäß dem Bundesstatistikgesetz 2000 waren alle Kostenersätze und Entgelte nach dem Grundsatz der Kostendeckung festzulegen. Der RH erachtete eine einheitliche Auslegung dieses Grundsatzes als unerlässlich, um eine gesetzeskonforme und für alle Leistungsempfänger gleiche Entgeltfestlegung sicherzustellen. Er empfahl dazu die Erstellung von Kalkulations- und Kostentragungsrichtlinien, die eine Vollkostendeckung sowohl bei Vertragsentgelten als grundsätzlich auch bei Kostenersätzen für angeordnete Statistiken und statistische Erhebungen vorsehen sollten.

10.3 *Laut Stellungnahme des BKA bestehe das Verbot der Quersubventionierung nur für vertraglich vereinbarte, nicht aber für zusätzlich angeordnete Statistiken. Deshalb seien vom anordnenden Ressort nur die unmittelbar damit zusammenhängenden variablen Kosten und nicht die Vollkosten abzugelten.*

Laut Mitteilung der Statistik Austria habe sie – unter Beiziehung eines externen Kostenrechnungsexperten – mit der Erstellung von Kalkulations- und Kostentragungsrichtlinien bereits begonnen.

10.4 Der RH räumte einer einheitlichen Auslegung des Kostendeckungsgrundsatzes weiterhin den Vorrang ein. Zumindest aber wären für alle anordnenden Ressorts einheitliche Grundsätze für Kostenersätze festzulegen.



Bundesanstalt Statistik Austria – Evaluierung der Ausgliederung

Wirtschaftliche Unternehmensentwicklung

Kapitalausstattung,
Aufwendungen und
Umsatzerlöse

11.1 Zur Erstellung der Eröffnungsbilanz wurde unter den Aktiva das der Bundesanstalt Statistik Austria übertragene Datenmaterial in Höhe von 4,4 Mill. EUR und die Forderung zur Abgeltung der Startkosten von 7,1 Mill. EUR ausgewiesen. Das Anstaltskapital betrug 5,0 Mill. EUR; bares Eigenkapital wurde der Bundesanstalt Statistik Austria nicht zugeführt.

Im Jahr 2000 entfielen von den gesamten Aufwendungen (53,1 Mill. EUR) 67 % auf Personalaufwendungen. Durch die in den Folgejahren steigenden Sachaufwendungen bei nahezu gleichbleibenden Personalaufwendungen verringerte sich dieser Anteil im Jahr 2005 bei Gesamtaufwendungen von 71,3 Mill. EUR auf 49 %.

Der starke Anstieg der Umsatzerlöse in den Jahren 2003 und 2005 war auf die Abrechnung von zwei Großprojekten zurückzuführen. Im Umsatzverlauf spiegelte sich auch der zunehmende Anteil zusätzlich angeordneter oder vertraglich vereinbarter Statistiken an der Betriebsleistung wider; dieser stieg von 11 % (2000) auf 25 % (2005) an. Eine deutliche Verbesserung des Betriebsergebnisses im Jahr 2004 resultierte vor allem aus der Verringerung des Mietaufwandes um 2 Mill. EUR.

11.2 Insgesamt zeigte die Statistik Austria seit der Ausgliederung eine positive wirtschaftliche Entwicklung, die sich auch in den Abschlussrechnungen niederschlug. Aus dem Rückgang des Anteils der Personalaufwendungen, der veränderten Aufwandsstruktur und den getätigten Investitionen waren die zum Personalabbau sowie zur Umstrukturierung und Modernisierung gesetzten Maßnahmen ersichtlich.

Guthaben bei Banken
und Rückstellungen

12.1 In der Bilanz stiegen aktivseitig die liquiden Mittel bis zum Jahr 2003 auf den maximalen Wert von 37,0 Mill. EUR kontinuierlich an und beliefen sich Ende 2005 auf 19,6 Mill. EUR bzw. 23,4 Mill. EUR (2006). Die seit 2004 ausgewiesenen Finanzanlagen (ein Mieterbeitrag¹⁾ sowie Wertpapiere des Anlagevermögens) betragen 21,3 Mill. EUR (2005) bzw. 20,1 Mill. EUR (2006).

¹⁾ unverzinst, rückzahlbare Leistung an den Vermieter zur Mietzinsreduktion

Wirtschaftliche Unternehmensentwicklung

Passivseitig stiegen die „Sonstigen Rückstellungen“ und „Vorsorgen für Projekte“ deutlich an (von 10,6 Mill. EUR 2000 auf 34,0 Mill. EUR im Jahr 2005). Sie wurden vor allem für geplante Aufwendungen künftiger Projekte und Statistiken (z.B. Registerprobezahlung, Neuprogrammierung elektronischer Fragebögen), als Personalrückstellungen, als Risikorückstellung sowie als Gewährleistungsrückstellung dotiert.

- 12.2** Die Statistik Austria war bestrebt, durch die Bildung von Rückstellungen möglichst frühzeitig Mittel für künftige Projekte und statistische Erhebungen anzusparen und Vorsorgepositionen (Risikorückstellung, Gewährleistungsrückstellung) zu bilden. Die Rückstellungspolitik führte zu einer Ansammlung beträchtlicher Finanzmittel.

Der RH wies jedoch auf die mit dieser Vorgangsweise verbundene Zinsenbelastung für den Bund hin, weil der Statistik Austria Gelder schon zu einem Zeitpunkt zur Verfügung gestellt wurden, zu dem sie diese noch nicht benötigte. Er empfahl der Statistik Austria, Projekte, für die Rückstellungen gebildet wurden, in Angriff zu nehmen und zügig abzuwickeln. Die Mittel wären insbesondere auch zur weiteren Erhöhung der Produktivität zu verwenden.

- 12.3** *Laut Mitteilung des BKA habe die Statistik Austria für künftige Projekte vorzusorgen; mit dem Ausmaß des Pauschalbetrages solle möglichst lange das Auslangen gefunden werden.*

Die Statistik Austria verwies in ihrer Stellungnahme auf die auch durch ein Gutachten bestätigte rechtliche Zulässigkeit der von ihr gebildeten Rückstellungen. Die Empfehlung zur zügigen Abwicklung der Rückstellungsprojekte werde sie jedenfalls aufgreifen.

- 12.4** Auch bei grundsätzlicher Anerkennung der formalen Zulässigkeit der gebildeten Rückstellungen hielt der RH seine Bewertung aufrecht. Das BKA sollte auf eine möglichst geringe Zinsenbelastung des Bundes achten.


**Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung**
Personal

 Personalstand und
–aufwand

13.1 Die wesentlichen Personalkennzahlen der Statistik Austria sind aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Anzahl						
Mitarbeiter (jeweils zum 1. Jänner)	1.073	961	962	902	876	855	845
davon Akademiker (A1/v1)	102	105	111	131	144	158	171
	in %						
Akademikeranteil	9,5	10,9	11,5	14,5	16,4	18,5	20,2
	in Mill. EUR						
Personalaufwand	35,40	36,28	35,01	34,14	35,30	35,24	35,98
durchschnittliche Personalkosten	0,035	0,036	0,037	0,038	0,040	0,041	0,042
über die gesetzlichen Ansprüche hinausgehende Abfertigungen	0,89	0,74	0,36	0,26	0,45	0,18	0,10
	Anzahl						
abgefertigte Bedienstete	58	47	27	26	39	16	10

Die im ÖSTAT zum 1. Jänner 2000 beschäftigten Beamten wurden der Statistik Austria zur Dienstleistung zugewiesen. Die Vertragsbediensteten wurden Arbeitnehmer der Bundesanstalt, wobei die dienst- und besoldungsrechtlichen Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 weiter galten. Zum Zeitpunkt der Ausgliederung waren in der Bundesanstalt 1.073 Mitarbeiter beschäftigt; zum 1. Jänner 2006 betrug die Anzahl der Mitarbeiter 845. Der gesamte Personalaufwand lag im Jahr 2005 knapp unter dem Wert des Jahres 2000.

Die Statistik Austria gewährte im Zeitraum 2000 bis 2005 213 Dienstnehmern über die gesetzlichen Ansprüche hinausgehende Abfertigungen in Höhe von insgesamt 2,9 Mill. EUR. Die Höhe der einzelnen Abfertigungen schwankte zwischen drei und zwölf Monatsgehältern und betrug im Durchschnitt rd. 13.500 EUR pro Person.

13.2 Der RH erachtete den Rückgang des Mitarbeiterstandes seit der Ausgliederung um rd. 21 % angesichts der auch von Beratungsunternehmen festgestellten personellen Überkapazitäten als wirtschaftlich notwendig und anerkannte die von der Statistik Austria erreichte Personalreduktion.

Personal

Der Personalaufwand blieb trotz sinkender Anzahl an Mitarbeitern in etwa gleich hoch. Ursache hierfür waren einerseits

- Struktureffekte, andererseits
- die Zahlung über die gesetzlichen Ansprüche hinausgehender Abfertigungen für ausscheidende Mitarbeiter,
- die Neueinstellung höher qualifizierter Mitarbeiter sowie
- Aufwertungen einzelner Positionen.

Die über die gesetzlichen Ansprüche hinausgehenden Abfertigungen trugen zur Reduktion des Personalstandes bei. Der RH bemängelte jedoch die – aus öffentlichen Mitteln geleisteten – individuell sehr unterschiedlich hohen bzw. teilweise großzügigen Abfertigungszahlungen.

13.3 *Laut Stellungnahme der Statistik Austria bestünde die Möglichkeit, dass das Datenmaterial für die Jahre 2000 und 2001 mangels verfügbarer Detailinformationen teilweise auch gesetzliche Abfertigungen enthielt. Für die Abfertigungszahlungen hätten grundsätzliche Regelungen und Rahmenbedingungen bestanden, aus denen jedoch unter Berücksichtigung individueller Gegebenheiten die jeweils kostengünstigste Variante gewählt worden sei.*

13.4 Der RH entgegnete, dass allgemeine Regelungen in nur sehr groben Eckpunkten vorlagen.

Dienstverträge und Kollektivvertrag

14.1 Ab dem Jahr 2001 beschäftigte die Statistik Austria neu eintretende Mitarbeiter nach den Bestimmungen des Angestelltengesetzes. Ihr wurde im Bundesstatistikgesetz 2000 Kollektivvertragsfähigkeit zuerkannt; ein Kollektivvertrag sollte bis zum 31. Dezember 2000 abgeschlossen werden. Da der Abschluss des Kollektivvertrages jedoch erst Anfang 2006 zustande kam, wurde für zwischenzeitlich aufgenommene Mitarbeiter die Anwendung der besoldungsrechtlichen Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 vertraglich vereinbart.

Der Kollektivvertrag sieht im Vergleich dazu deutlich höhere Einstiegsgehälter und flachere Gehaltskurven vor.

14.2 Der RH bemängelte, dass der um fünf Jahre verspätete Abschluss des Kollektivvertrages den Intentionen des Gesetzgebers widersprach und zu einer weiteren Mitarbeiterkategorie führte. Generell gab er zu bedenken, dass die Kollektivvertragsfähigkeit ausgegliederter Einrichtungen zu einer immer schwerer überschaubaren Vielzahl unterschiedlicher dienst- und besoldungsrechtlicher Regelungen bei Bundeseinrichtungen führt.

14.3 *Laut Mitteilung der Statistik Austria hätte die Einhaltung der knapp bemessenen Frist materiell zu einer nachteiligen Lösung für die Bundesanstalt geführt, weil insbesondere Verhandlungen über ein Gehaltschema nicht unter Zeitdruck geführt werden sollten.*

14.4 Nach Ansicht des RH wären verstärkte Bemühungen zu setzen gewesen, um die gesetzliche Zielvorgabe nicht um fünf Jahre zu überschreiten.

Mitarbeiter-
qualifikation; Aus-
und Weiterbildung

15.1 Ein wesentliches Ziel der Ausgliederung bestand in der raschen Anhebung der Qualifikationsstruktur der Mitarbeiter durch Aufnahme von besser ausgebildetem Personal (Maturanten und Akademiker) sowie durch Schulungsmaßnahmen. Die Statistik Austria nutzte die durch die Umstrukturierung vergleichsweise hohe Fluktuation, um vor allem akademisch ausgebildete Mitarbeiter einzustellen. Der Anteil hoch qualifizierten Personals stieg von rd. 10 % (2000) auf rd. 20 % (2006).

Dem RH konnten weder fundierte Personalentwicklungspläne noch Schulungskonzepte für die fachstatistische Aus- und Weiterbildung vorgelegt werden. Im Bereich der Aus- und Weiterbildung lag der Schwerpunkt in den ersten Jahren auf grundlegenden IT-Standardanwendungen. Ab dem Jahr 2005 sah das Ausbildungsprogramm eine entsprechende Bandbreite an IT-Schulungen und fachstatistischen Seminarangeboten vor. Mit verschiedenen Universitäten und Forschungseinrichtungen erfolgte eine projektbezogene Zusammenarbeit.

15.2 Der RH anerkannte die deutliche Steigerung des Anteils von hoch qualifiziertem Personal; dadurch konnte die Qualifikationsstruktur verbessert werden. Er bemängelte jedoch, dass es die Statistik Austria verabsäumte, die im Bundesstatistikgesetz 2000 vorgesehenen Personalentwicklungspläne zu erstellen, obwohl die Veränderung der unzureichenden personellen Strukturen ein wesentliches Ziel der Ausgliederung darstellte. Weiters stellte er kritisch fest, dass eine umfassende fachstatistische Weiterbildung der Mitarbeiter erst mehrere Jahre nach der Ausgliederung ermöglicht wurde.

Personal

Der RH empfahl die Erstellung von Personalentwicklungsplänen mit entsprechenden strategischen Zielwerten sowie die Ausarbeitung eines generellen Schulungs- und Ausbildungskonzeptes. Weiters empfahl er, die Zusammenarbeit und Vernetzung mit Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen, insbesondere für Aus- und Weiterbildungszwecke, zu forcieren.

- 15.3** *Laut Stellungnahme der Statistik Austria sei im ersten Geschäftsführungskonzept ein Zielwert für qualifiziertes Personal von 30 % festgelegt worden. Zielwerte seien auch in den Budgets und Mittelfristplanungen enthalten gewesen.*

Die Personalentwicklung und die Fortbildung hätten jedoch weiter hohe Aktualität. Die Statistik Austria werde daher den Anregungen des RH Folge leisten, um die vorhandenen Überlegungen besser zu dokumentieren. Der späte Start der fachstatistischen Ausbildung sei in der zunächst erfolgten Schwerpunktsetzung auf IT-, Projektmanagement- und Führungskräftebildungen begründet.

- 15.4** Der RH wies hinsichtlich des generellen Zielwertes auf die fehlende Zeittangente bzw. die fehlende grobe fachliche Analyse und Differenzierung hin. In Hinblick auf die rasante Entwicklung im Bereich der methodischen Grundlagen und die dadurch gegebenen Anforderungen an die Personalentwicklung bzw. Schulung und Ausbildung erachtete der RH die bisherigen Vorgaben als nicht ausreichend.

Geschäftsführerverträge

- 16.1** Die Leitung der Statistik Austria wurde vom Bundeskanzler bestellt und bestand aus einem fachlichen Leiter – ihm oblag die Leitung in fachstatistischen und hoheitlichen Aufgaben – und aus einem kaufmännischen Geschäftsführer, dem die Leitung in betriebswirtschaftlichen und allen übrigen nicht dem fachlichen Leiter vorbehaltenen Aufgaben zukam.
- 16.2** Im Vergleich mit den valorisierten Entgelten der früheren Leitung des ÖSTAT (Präsident und Vizepräsident) erhöhten sich die Kosten der Geschäftsführung um 130.000 EUR jährlich. Aus Kostengründen empfahl der RH dem BKA, bei künftigen Geschäftsführerverträgen stärker auf eine angemessene Relation zu den höchsten Bezügen der leitenden Bundesbeamten zu achten.
- 16.3** *Das BKA nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

**Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung**

Laut Stellungnahme der Statistik Austria ergäbe sich unter Einbeziehung der Kosten der Präsidiabteilung des früheren ÖSTAT für die Leitung eine jährliche Einsparung in Höhe von 25.000 EUR.

- 16.4** Der RH erachtete den von der Statistik Austria angeführten Leitungskreis als zu weit, zumal dann auch andere Personen der Bundesanstalt in die Vergleichsberechnung hätten einbezogen werden müssen.
- 17.1** Der Vertrag der kaufmännischen Geschäftsführerin beinhaltete eine leistungs- und erfolgsorientierte Tantieme von rd. 14,3 % des Fixbezuges. Seit der Wiederbestellung im Jahr 2005 konnte der Wirtschaftsrat¹⁾ nur mehr für einen Teil dieser Tantieme Kriterien festlegen, weil für 80 % des Betrages die Kriterien (Aufrechterhaltung der Liquidität und Erreichung einer ausgeglichenen Bilanz) vertraglich festgeschrieben wurden. Mit dem jeweiligen fachstatistischen Leiter war ein fixes Entgelt ohne Leistungstantieme vereinbart.
- ¹⁾ Der Wirtschaftsrat ist ein Organ der Statistik Austria zur Überwachung der wirtschaftlichen Gestion. Er hat eine dem Aufsichtsrat von Kapitalgesellschaften ähnliche Funktion.
- 17.2** Der RH erachtete die weitgehende Festschreibung der Tantiemen-Kriterien im Geschäftsführervertrag als nachteilig, weil bei einer jährlichen Festlegung der Ziele und der Kriterien für besondere Leistungen flexibler auf Änderungen in der Unternehmensentwicklung reagiert werden könnte. Weiters hätte auch mit dem fachstatistischen Leiter der Bundesanstalt ein leistungs- und erfolgsorientierter Bezugsbestandteil (z.B. für die rechtzeitige Erstellung von Statistiken oder die vermehrte Verwendung von Verwaltungsdaten) vereinbart werden sollen.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des BKA käme den mit der kaufmännischen Geschäftsführerin vertraglich vereinbarten Kriterien besondere Bedeutung zu. Die Vereinbarung einer Leistungstantieme auch für den fachstatistischen Leiter wäre nur zusätzlich zum vereinbarten Entgelt möglich gewesen.*
- 17.4** Der RH entgegnete, dass das BKA seine Positionen bei Vertragsverhandlungen wegen der Bedeutung erfolgsabhängiger Entgeltsbestandteile bei Führungskräften stärker vertreten sollte.

Personal

Verträge weiterer leitender Angestellter

18.1 (1) Mit dem Leiter des Finanz- und Rechnungswesens war 1999 noch vom BKA ein Dienstleistungsvertrag sui generis abgeschlossen worden, der sich jährlich automatisch verlängerte, wenn kein Vertragspartner kündigte.

(2) Den beiden gemeinsam mit der Leitung der EDV-Abteilung betrauten Mitarbeitern und dem Generalsekretär der Generaldirektion, die jeweils als Vertragsbedienstete beschäftigt waren, wurde für die Dauer ihrer Verwendung in den entsprechenden Funktionen eine monatliche Prämie nach dem Bundesbediensteten-Sozialplangesetz zuerkannt.

18.2 (1) Der RH äußerte gegen die Vertragskonstruktion mit dem Leiter des Finanz- und Rechnungswesens rechtliche Bedenken und empfahl den Abschluss eines Dienstvertrages.

(2) Er bemängelte weiters die Auszahlung leistungsorientierter Zuschläge nach dem Bundesbediensteten-Sozialplangesetz an Vertragsbedienstete, weil dieses dafür keine Rechtsgrundlage bot. Trotz erheblicher Gehaltsverbesserungen gelangten für diese Mitarbeiter weiterhin die begünstigenden Bestimmungen des Vertragsbedienstetengesetzes 1948 zur Anwendung.

18.3 *Laut Mitteilung der Statistik Austria erachtete sie ihre Vorgangsweise in allen Fällen als rechtlich zulässig. Dessen ungeachtet werde sie Verhandlungen zur Begründung eines Dienstverhältnisses aufnehmen und ihren Rechtsstandpunkt hinsichtlich der leistungsorientierten Zuschläge überprüfen.*

18.4 Der RH bekräftigte seine Rechtsauffassung.

Aufgabenwahrnehmung

Leistungsumfang und Arbeitsprogramme

19.1 (1) Die Bundesanstalt legte jährlich ein Arbeitsprogramm mit einer Vierjahresvorschau und einen Tätigkeitsbericht vor. Der von 2000 bis 2005 verzeichnete Anstieg der Betriebsleistung um 28,1 % resultierte im Wesentlichen aus der Anordnung oder Beauftragung zusätzlicher Statistiken. Rund 80 % der für das Jahr 2004 geplanten statistischen Projekte wurden rechtzeitig fertig gestellt.

(2) Die Statistik Austria nahm im Auftrag des sachlich zuständigen Bundesministers Aufgaben auf internationaler und auf EU-Ebene in den mit Angelegenheiten der Statistik befassten Gremien und Einrichtungen wahr. Trotz Bemühungen der Bundesanstalt erfolgten dafür erforderliche Weisungen der Ressorts nicht immer rechtzeitig.



Aufgabenwahrnehmung



Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung

19.2 Der RH erachtete die Arbeitsprogramme als aussagekräftige Arbeitsgrundlage für den Statistikrat¹⁾, der dazu vielfach Anregungen oder kritische Bemerkungen abgab. Die Statistik Austria sollte jedoch zusätzlich Kosteninformationen bereitstellen. Die weitere Entwicklung des Leistungsumfanges wird stark von zusätzlichen statistischen Erfordernissen für die EU abhängen.

¹⁾ Der Statistikrat ist ein Organ der Statistik Austria zur Überwachung der fachstatistischen Agenden. Er gibt unter anderem Stellungnahmen und Empfehlungen zu den Arbeitsprogrammen sowie zu den Budgets ab.

Aufgabenkritik

20.1 Bemühungen um eine Leistungsbereinigung beim früheren ÖSTAT blieben erfolglos. Auch im Zuge der Ausgliederung erfolgte keine Aufgabenbereinigung. Der Statistikrat legte zwar Grundüberlegungen zu einer Prioritätenreihung der Statistiken vor, die Statistik Austria selbst setzte jedoch kaum Initiativen zur Bewertung der zu erstellenden Statistiken hinsichtlich ihrer Notwendigkeit bzw. ihres Nutzens. Ein Wegfall von Statistiken erfolgte daher nur in unbedeutendem Umfang (z.B. Ökopunkte, Religionswechsel).

Auch über die zur Schaffung eines kohärenten statistischen Systems notwendigen zusätzlichen Projekte erzielte die Geschäftsführung noch keine Einigung mit dem Statistikrat.

20.2 Der RH bemängelte die fehlende Aufgabenkritik und Aufgabenbereinigung im Rahmen des Ausgliederungsvorhabens. Auch hinterfragte die Geschäftsführung den Bedarf an den von ihr erstellten Statistiken nicht nachhaltig, obwohl sich der Statistikrat laufend mit der Wertigkeit von Statistiken auseinandersetzte.

Der RH empfahl, das gesamte Leistungsspektrum auf seine Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit hin zu überprüfen. Ebenso wären die für ein kohärentes statistisches System noch erforderlichen Projekte im Einvernehmen mit dem Statistikrat festzulegen.

20.3 *Laut Stellungnahme des BKA seien wiederholt unternommene Versuche zur Aufgabenbereinigung erfolglos geblieben. Im Zuge der Ausgliederung sei daher das Kostenersatzmodell der anordnenden Ressorts für zusätzliche Statistiken gewählt und eine Mitbefassung des BKA vorgesehen worden.*

Aufgabenwahrnehmung

Laut Mitteilung der Statistik Austria sei das Leistungsspektrum im Zuge der Begutachtung zur Bundesstatistikgesetz-Novelle 2003 überprüft worden. Die Leistungen beruhten jedoch größtenteils auf internationalen Verpflichtungen. Statistiken würden von den sachlich zuständigen Bundesministern angeordnet.

Die Statistik Austria sagte aber zu, gemeinsam mit dem Statistikrat an einer Auflistung der noch erforderlichen statistischen Projekte zu arbeiten. Teilweise fehle dafür jedoch die Finanzierungsbereitschaft potenzieller Auftraggeber.

20.4 Der RH wies auf die – unabhängig von formalen Zuständigkeiten bestehende – aktive Koordinierungsfunktion des BKA und insbesondere der Statistik Austria hinsichtlich der im Bundesbereich vorhandenen Daten und Statistiken hin. Diese sollte verstärkt wahrgenommen werden. Er erachtete das Festlegen von Prioritäten als wichtige Grundlage für Finanzierungsgespräche.

Nutzung von Verwaltungsdaten

21.1 Die Statistik Austria war verpflichtet, möglichst weitgehend Register- und Verwaltungsdaten, die im Zuge von Verwaltungstätigkeiten bei registerführenden Stellen (z.B. Finanzbehörden, Meldebehörden) anfallen, zu nutzen. Neben einer rascheren und kostengünstigeren Erstellung von Statistiken sollte damit auch eine Entlastung der auskunftspflichtigen Unternehmen und Personen verbunden sein.

Eine von der Wirtschaftskammer Österreich in Zusammenarbeit mit der Statistik Austria erstellte Analyse zeigte im Jahr 2004 eine Reduktion der Belastung der österreichischen Wirtschaft aus verpflichtenden statistischen Erhebungen um zumindest 6 % gegenüber dem Jahr 2001 auf.

Um weitere Primärerhebungen bei auskunftspflichtigen Personen auf Sekundärstatistiken umstellen zu können, war die Bundesanstalt zur Führung personenbezogener Register ermächtigt. Dies soll insbesondere den geplanten Ersatz der herkömmlichen Volkszählung durch eine Registerzählung im Jahr 2011 ermöglichen.

Zur Sicherung der Qualität von Verwaltungsdaten forderte der Statistikrat wiederholt die Entwicklung von Qualitätskriterien (Aktualität, Verlässlichkeit, Kontrollintensität, verwendete Kontrollkriterien) für administrative Daten.



Aufgabenwahrnehmung



Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung

- 21.2** Nach den Feststellungen des RH ersetzte die Statistik Austria bei neun Statistiken Primär- durch Sekundärerhebungen. Im Sinne nationaler und EU-weiter Bestrebungen erachtete der RH weitere intensive Bemühungen für erforderlich, um die Nutzung von Verwaltungsdaten zur Entlastung der auskunftspflichtigen Personen voranzutreiben und um die Qualität der Verwaltungsdaten sicherzustellen.

Neben der Festlegung genereller Qualitätsstandards empfahl der RH den Abschluss bzw. die Erweiterung von Kooperationsvereinbarungen mit den Verwaltungsstellen, um Informationen über die vorhandenen Verwaltungsdaten zu sichern und Qualitätskriterien sowie qualitätssichernde Maßnahmen für die Datenlieferung festzulegen.

- 21.3** *Laut Mitteilung des BKA erwarte es im Zuge der Vorbereitung der Registerzählung wesentliche Verbesserungen der Qualität der wichtigsten Verwaltungsdaten.*

Die Statistik Austria wies in ihrer Stellungnahme auf bereits erfolgte Maßnahmen hin. Das Geschäftsführungskonzept für die Jahre 2006 bis 2010 sehe die systematische Untersuchung aller statistischen Projekte auf die Möglichkeit zur Nutzung von Verwaltungsdaten statt primär erhobener Daten vor.

Qualitätssicherungsmaßnahmen für Verwaltungsdaten würden bereits umgesetzt; die Bundesanstalt könne letztlich nur durch Beratungen und Empfehlungen auf die Verbesserung der Qualität von Verwaltungsdaten hinwirken.

- 21.4** Der RH erachtete es weiterhin für erforderlich, Regelungen zur Datenqualität in Kooperationsvereinbarungen aufzunehmen.

Qualitätssicherung

- 22.1** Ein vom Statistikrat eingerichteter Ausschuss für Qualitätssicherung überwachte die Einhaltung der im Bundesstatistikgesetz 2000 festgelegten Qualitätsprinzipien. Ab dem Jahr 2002 wurden für die einzelnen statistischen Produkte unter Einbeziehung externer Experten und Nutzer standardisierte Qualitätsberichte (unter anderem mit Angaben über Datenbasis, Methoden und qualitätssichernde Maßnahmen) erstellt. Ende 2005 waren rd. 50 % der Statistiken durch Qualitätsberichte abgedeckt.

Aufgabenwahrnehmung

Verwaltungsreform-
projekt Statistik-
einrichtungen

22.2 Die Qualitätsberichte stellten ein geeignetes Instrument zur Qualitätssicherung dar. Der RH bemängelte jedoch, dass sechs Jahre nach der Ausgliederung nur für rund die Hälfte der Statistiken Qualitätsberichte vorlagen und empfahl, diese möglichst rasch für alle statistischen Produkte zu erstellen.

22.3 *Laut Stellungnahme der Statistik Austria sei die Erarbeitung der Qualitätsberichte ein aufwendiger Prozess. Bis Ende 2007 sollen für alle statistischen Projekte solche Berichte vorliegen.*

23.1 Im Rahmen eines zwischen Bund und Ländern im Jahr 2002 vereinbarten Verwaltungsreformpaketes sollten durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Statistik Austria mit den Landesstatistikeinrichtungen und eine Neuverteilung der jeweiligen Aufgabenfelder Einsparungen von 3,63 Mill. EUR erzielt werden. Auf Expertenebene wurden dazu zwölf Vorschläge erarbeitet.

Im Abschlussbericht hielt die Statistik Austria fest, dass ein jährliches Einsparungspotenzial von 3,5 Mill. EUR ermittelt werden konnte, wobei 2,8 Mill. EUR die Umstellung von Großzählungen auf Registerzählungen und 0,7 Mill. EUR die Zusammenarbeit der Statistikeinrichtungen betrafen.

23.2 Der RH hielt fest, dass die angestrebten Einsparungen nur durch Einbeziehung der Umstellung der Großzählungen auf Registerzählungen dargestellt werden konnten, die jedoch in keinem ursächlichen Zusammenhang mit einer Zusammenarbeit der Statistikeinrichtungen standen. Die Zielsetzungen des Verwaltungsreformprojekts wurden daher nicht erreicht.

Der RH empfahl dem BKA und der Statistik Austria, gemeinsam mit den Ländern die Bemühungen, durch eine verstärkte Kooperation Einsparungen bei den Statistikeinrichtungen des Bundes und der Länder zu erzielen, wieder aufzunehmen.

23.3 *Das BKA sagte zu, die Empfehlung aufzugreifen, wies jedoch auf den erforderlichen Kooperationswillen der Länder hin.*

Grundlagen der Unternehmensführung

Gesamtsteuerung

24.1 Das erste Geschäftsführungskonzept wurde fristgerecht sechs Monate nach der Ausgliederung fertig gestellt. Weiters legte die Statistik Austria jährlich ein Arbeitsprogramm, ein Jahresbudget sowie Vorschauen für die darauf folgenden vier Kalenderjahre vor. Im Jahr 2005 erarbeitete die Geschäftsführung ein neues Konzept, das die strategischen Ziele für den Zeitraum von 2006 bis 2010 festlegte und eine weitere Modernisierung vorsah.

Gemäß den Richtlinien des BMF für das Beteiligungs- und Finanzcontrolling wurden Quartalsberichte mit den geforderten Unternehmenskennzahlen erarbeitet. Die wirtschaftliche Steuerung der Statistik Austria war auf wenige Personen konzentriert und erfolgte im Wesentlichen über die Beobachtung wichtiger Aufwandspositionen. Ein über das Beteiligungscontrolling hinausgehendes spezifisches Reportingsystem bestand nicht.

24.2 Der RH wertete die Festlegung strategischer Ziele im neuen Unternehmenskonzept positiv. Das Konzept berücksichtigte unter anderem zahlreiche Forderungen und Anregungen des Statistikrates, insbesondere hinsichtlich der bisher noch nicht ausreichenden Veröffentlichung von Statistiken im Internet, der Entlastung auskunftspflichtiger Personen sowie der Qualitätsverbesserung.

Das Steuerungssystem erachtete der RH jedoch als stark personenbezogen und wenig systematisch dokumentiert. Die detailreichen Unterlagen und das wenig ausgeprägte Reportingsystem ermöglichten nicht immer einen raschen, vollständigen Überblick. Der RH empfahl daher, ausgehend von aussagekräftigen Kennzahlen und Managementinformationen ein die Zielerreichung sicherndes Steuerungssystem aufzubauen.

24.3 *Die Statistik Austria teilte mit, dass sie die Empfehlung zur Weiterentwicklung des Reportingsystems bereits aufgegriffen habe, wenngleich auch bisher der notwendige Überblick gewährleistet gewesen sei.*

Grundlagen der Unternehmensführung

Liquiditätsplanung und Kostenrechnung

- 25.1** In den vierteljährlichen Berichten zum Beteiligungscontrolling waren Cashflow-Berechnungen enthalten, ein detaillierter Liquiditätsplan für das Gesamtunternehmen wurde jedoch nicht erstellt. Die Kostenrechnung der Statistik Austria beinhaltete eine Kostenstellen- und eine Kostenträgerrechnung für nicht aus dem jährlichen Pauschalbetrag finanzierte Projekte. Aussagekräftige Zahlen über den Periodenerfolg aus diesen zusatzfinanzierten Projekten konnten daraus jedoch nicht ermittelt werden.
- 25.2** Durch die günstige Liquiditätssituation war für die Gesamtsteuerung bisher keine detailliertere Liquiditätsplanung erforderlich. In Hinblick auf künftig voraussichtlich knapper werdende Geldmittelbestände empfahl der RH jedoch, ein entsprechendes Instrumentarium zur Liquiditätsplanung einzurichten. Er regte weiters an, im Rahmen der Kostenrechnung auch eine Periodenerfolgsrechnung zu führen und eine aussagekräftigere Dokumentation (z.B. durch ein verbessertes Kostenrechnungshandbuch) sicherzustellen.
- 25.3** *Laut Stellungnahme der Statistik Austria erfolge die Liquiditätsplanung sowohl regelmäßig über die Cashflow-Rechnung als auch anlassbezogen. Es sei jedoch zwischenzeitlich ein entsprechendes Angebot für ein Instrumentarium zur Liquiditätsplanung eingeholt worden. Die Empfehlungen zur Kostenrechnung habe sie bereits aufgegriffen.*

Projekt- dokumentation und -verrechnung

- 26.1** Bei der detaillierten Projektplanung und -verrechnung der zusatzfinanzierten Projekte spaltete die Statistik Austria die Personalressourcen nach statistischen Teilprozessen auf. Die Steuerung auf Projektebene direkt erfolgte durch die jeweiligen Projektleiter. Bei einzelnen Projekten verbuchte die Bundesanstalt nachträglich angefallene Personalkosten auf andere statistisch verwandte Projekte, weil die tatsächlich betroffenen Projekte buchmäßig bereits abgeschlossen waren. Ein einheitliches System der Projektdokumentation war nicht vorhanden.
- 26.2** Den jeweiligen Projektleitern stand ein detailliertes Instrumentarium zur Projektsteuerung zur Verfügung. Allerdings bestanden bei diesen Unklarheiten über einzelne Projektcontrollingunterlagen; auch die Ressourcenzuordnung erfolgte nicht immer einheitlich. Der RH empfahl daher die Erarbeitung eines Handbuches für Projektleiter sowie die Festlegung der für eine einheitliche und aussagekräftige Projektdokumentation erforderlichen Unterlagen. Projekte wären buchmäßig erst dann zu schließen, wenn sie tatsächlich beendet sind.



Grundlagen der Unternehmensführung



Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung

26.3 *Laut Mitteilung der Statistik Austria werde sie die Empfehlungen des RH aufgreifen.*

27.1 Die Großzählung 2001 führte nach Unterlagen der Bundesanstalt zu Gesamtkosten von 27,7 Mill. EUR. Dabei waren jedoch die Aufzeichnungen insbesondere für die Zeiträume vor der Ausgliederung nur eingeschränkt aussagekräftig. Für in der Pauschalabgeltung nicht berücksichtigte Kosten aus der Großzählung zahlte das BKA der Bundesanstalt 9,7 Mill. EUR aus, anerkannte jedoch nur 9,0 Mill. EUR. Der Differenzbetrag von 0,7 Mill. EUR wurde bei der Statistik Austria rückgestellt und auf offene Rechnung vorgetragen. Eine schriftliche Vereinbarung über die vom Bund zu ersetzenden Kosten bestand nicht.

27.2 Der RH bemängelte, dass bei einem Projekt dieser Größenordnung keine klare schriftliche Vereinbarung über die Kostentragung bestand. Auch waren die Grundlagen für die Anerkennung zusätzlicher Kosten durch das BKA nicht ausreichend nachvollziehbar.

27.3 *Laut Stellungnahme des BKA sei bei einer hoheitlich angeordneten Leistung kein Spielraum für vertragliche Vereinbarungen vorhanden gewesen.*

27.4 Der RH wies darauf hin, dass das Bundesstatistikgesetz 2000 einen Nachweis der Aufwendungen und damit eine entsprechende rechtliche Grundlage über die Art und Höhe der anzuerkennenden Kosten erfordert.

Kontrollsysteme

Internes Kontrollsystem und Interne Revision

28.1 Das Interne Kontrollsystem war vor allem auf individuelle Kontrollmaßnahmen im Bereich des Rechnungswesens konzentriert. Es war durch IT-Programmbeschreibungen, Buchungs- und Bewertungsrichtlinien, Arbeitsplatzbeschreibungen sowie Beschreibungen von Zeichnungsberechtigungen, Bilanzierungsvorgängen und Belegflüssen dokumentiert.

Ein Leiter für die Organisationseinheit Interne Revision wurde erst mit 1. Mai 2006 bestellt. Prüfungen wurden bis zu diesem Zeitpunkt nicht durchgeführt.

Kontrollsysteme

Wirtschaftsrat und Statistikrat

- 28.2** Der RH erachtete die Gestaltung und die Dokumentation des Internen Kontrollsystems als nicht ausreichend und empfahl, ein das gesamte Unternehmen umfassendes und entsprechend dokumentiertes Internes Kontrollsystem einzurichten. Der RH bemängelte weiters, dass die Einrichtung einer Internen Revision verspätet erfolgte und diese sechs Jahre nach Ausgliederung noch nicht arbeitsfähig war.
- 28.3** *Laut Mitteilung der Statistik Austria sei das Interne Kontrollsystem im Bereich des Rechnungswesen ausgereift und bei Abschlussprüfungen nie beanstandet worden.*
- 28.4** Der RH wies auf die fehlende systematische und nachvollziehbare Analyse der Risiken und die erforderliche Festlegung diesbezüglicher Strategien und Maßnahmen hin, wobei finanzielle, aber auch fachliche und operative Risiken berücksichtigt werden müssten.
- 29.1** Der Statistikrat gab eine Reihe von grundsätzlichen Empfehlungen für die fachliche Tätigkeit der Bundesanstalt ab und verfolgte nachhaltig die Umsetzung seiner Empfehlungen. Der Wirtschaftsrat stellte die Rationalisierungsbemühungen und insbesondere die Fortschritte beim Personalabbau in den Vordergrund seiner Kontrolltätigkeit. Weiters befasste er sich intensiv mit Fragen der Finanzierung und der Bilanzierung.
- 29.2** Sowohl der Statistikrat als auch der Wirtschaftsrat setzten sich intensiv und kritisch mit der Tätigkeit der Statistik Austria auseinander. Die Aufgabenwahrnehmung der beiden Aufsichtsgremien war jeweils stark von fachstatistischen bzw. von wirtschaftlichen Betrachtungsweisen geprägt. Im Interesse einer integrativen Sicht erachtete der RH eine stärkere Verflechtung der Zugänge der beiden Organe als zweckmäßig.



**Bundesanstalt Statistik Austria –
Evaluierung der Ausgliederung**

**Schluss-
bemerkungen**

30 Zusammenfassend empfahl der RH

dem BKA und der Statistik Austria:

(1) Das Verwaltungsreformprojekt zur Erzielung von Einsparungen durch eine verstärkte Kooperation der Statistikeinrichtungen des Bundes und der Länder sollte wieder aufgenommen werden. (TZ 23)

dem BKA:

(2) Die erforderliche Höhe des vom Bund an die Statistik Austria zu leistenden Pauschalbetrages wäre im Hinblick auf eine mögliche Senkung hin zu evaluieren. (TZ 6)

der Statistik Austria:

(3) Zu einem zweifelsfreien Nachweis des Verbots der Querfinanzierung sollten die durch Vertragsentgelte finanzierten Projekte in einem eigenen Rechnungskreis erfasst werden. Für die jeweiligen Rechnungskreise wäre eine gesonderte Ergebnisdarstellung im Rahmen einer Periodenerfolgsrechnung vorzunehmen und im Anhang zum Rechnungsabschluss auszuweisen. (TZ 8)

(4) Bei Vertragsentgelten und grundsätzlich auch bei Kostenersätzen für angeordnete Statistiken wäre eine Vollkostendeckung vorzusehen. Die Bundesanstalt sollte dazu Kalkulations- und Kostentragsrichtlinien erstellen. (TZ 10)

(5) Projekte, für die Rückstellungen gebildet wurden, sollten bald in Angriff genommen und zügig abgewickelt werden. Die Mittel wären insbesondere auch zur weiteren Erhöhung der Produktivität zu verwenden. (TZ 12)

(6) Es wären Personalentwicklungspläne mit einer Festlegung von strategischen Zielwerten zu erstellen und ein generelles Schulungs- und Ausbildungskonzept insbesondere für den fachstatistischen Bereich auszuarbeiten. (TZ 15)

(7) Zu einer stärkeren Nutzung von Verwaltungsdaten sollten generelle Qualitätsstandards für Verwaltungsdaten festgelegt und mit den Verwaltungsstellen Kooperationsvereinbarungen über die Grundsätze der Zusammenarbeit abgeschlossen werden. (TZ 21)

Schlussbemerkungen

(8) Im Rahmen der Kostenrechnung wäre eine Periodenerfolgsrechnung zu führen; ein verbessertes Instrumentarium zur Liquiditätsplanung wäre einzurichten. Weiters sollte ein umfassendes und entsprechend dokumentiertes Internes Kontrollsystem installiert werden. (TZ 25, 28)

(9) Es wären ein Handbuch für Projektleiter zu erarbeiten sowie die für eine einheitliche und aussagekräftige Projektdokumentation erforderlichen Unterlagen festzulegen. (TZ 26)

(10) Die Zusammenarbeit und Vernetzung mit Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen sollte insbesondere auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter forciert werden. (TZ 15)

(11) Das gesamte Leistungsspektrum der Statistik Austria sollte auf seine Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit sowie auf fehlende Projekte hin überprüft werden. (TZ 20)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Finanzprokurator

Die Finanzprokurator erfüllte ihre Aufgaben hinsichtlich anwaltlicher Vertretung und Beratung; der Organisationsaufbau war jedoch in hohem Maße verbesserungsbedürftig. Die Strukturen sollten verflacht und die Anzahl an Führungskräften reduziert werden. Die Weiterbildung für die Mitarbeiter sollte ausgebaut werden.

Kurzfassung

Schwerpunkte einer von November 2005 bis Februar 2006 durchgeführten Überprüfung der Gebarung der Finanzprokurator durch den RH bildeten der Organisationsaufbau und –ablauf, die Leistungen der Finanzprokurator sowie die Auswirkungen der Flexibilisierungsklausel. (TZ 1)

Die Hauptaufgaben der Finanzprokurator bestanden in der Prozessvertretung ausgewählter Rechtsträger und deren Beratung in Rechtsangelegenheiten. Zu ihren Mandanten zählten vor allem die Republik Österreich sowie zahlreiche aus der Bundesverwaltung ausgegliederte Rechtsträger. Die Finanzprokurator bzw. das BMF unterließen es mehrfach, bei Ausgliederung von Rechtsträgern deren Zugehörigkeit zum Mandantenkreis der Finanzprokurator abzuklären. (TZ 2, 3)

Die Finanzprokurator nutzte Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung bisher nicht ausreichend. Erforderlich wären insbesondere eine Optimierung der Aufbauorganisation, eine Straffung der Abläufe und die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. In mehreren Bereichen fehlte eine zentrale Steuerung und strategische Planung. Die Öffentlichkeitsarbeit bedürfte einer besseren Koordination. (TZ 7, 8, 14, 15, 16)

Die Anzahl der Abteilungen und somit auch der Führungskräfte war um rund die Hälfte zu hoch. Die Kanzleien sollten den neuen Strukturen angepasst und zusammengefasst werden. Eine Entlastung der Prokuratoranwälte von nicht-anwaltlichen Tätigkeiten sowie eine verstärkte fachliche Spezialisierung von Mitarbeitern wären anzustreben. (TZ 7, 8)

Kurzfassung

Seit dem Jahr 2002 wurde in der Finanzprokurator die so genannte Flexibilisierungsklausel angewandt. Dies führte zu einem verbesserten Berichtswesen und einer höheren Transparenz der Leistungen. Die in der Flexibilisierungsverordnung festgelegten Ziele waren überwiegend sehr allgemein gehalten. Eine Neuausrichtung der strategischen Zielsetzungen wäre vorzunehmen. (TZ 11, 14)

Die Einnahmen wurden zu niedrig budgetiert. (TZ 21) Der im BMF eingerichtete Controlling-Beirat übte seine beratende Funktion nur unzureichend aus. (TZ 13)

Die Finanzprokurator bot ihren juristischen Mitarbeitern eine fundierte Ausbildung. Individuelle Weiterbildungspläne lagen jedoch nicht vor. Sowohl die Anzahl der an Weiterbildungsseminaren teilnehmenden Mitarbeiter als auch der Weiterbildungstage waren deutlich zu gering. (TZ 10)

Zur Durchführung von Reform- und Weiterbildungsmaßnahmen sollte die Möglichkeit der Entnahme finanzieller Mittel aus der bisher angesparten Flexibilisierungsrücklage genutzt werden. (TZ 23)

Kenndaten zur Finanzprokurator

Rechtsgrundlagen	Behörden-Überleitungsgesetz 1945, StGBI. Nr. 94/1945 Prokuratorgesetz 1945, StGBI. Nr. 172/1945 i.d.g.F. Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Bestimmung der Finanzprokurator als Organisationseinheit, bei der die Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangt, BGBl. II Nr. 471/2001, geändert mit BGBl. II Nr. 614/2003, BGBl. II Nr. 51/2005 und BGBl. II Nr. 47/2007					
Gebarung	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in 1.000 EUR					
Ausgaben	4.749,8	4.643,8	4.870,8	5.096,2	5.516,0	5.454,4
Einnahmen	1.886,1	1.923,0	1.991,1	2.164,4	1.825,8	1.659,5
	Anzahl					
Mitarbeiter*	93,87	92,25	92,75	94,37	90,87	90,38
erledigte Vertretungsfälle	955	931	1.084	998	1.008	898
Rechtsberatungen/ Besprechungen	858	911	1.068	1.072	1.201	1.389

* in Vollbeschäftigungsäquivalenten; Stichtag jeweils 1. Jänner



Finanzprokurator

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von November 2005 bis Februar 2006 die Gebarung der Finanzprokurator. Prüfungsschwerpunkte bildeten der Organisationsaufbau und –ablauf, die Leistungen der Finanzprokurator sowie die Auswirkungen der Flexibilisierungsklausel.

Die Finanzprokurator war organisatorisch eine nachgeordnete Dienststelle des BMF, das auch als oberste Dienstbehörde für die Bediensteten der Finanzprokurator fungierte. Die Finanzprokurator nahm seit dem 1. Jänner 2002 am Verwaltungsreformprojekt Flexibilisierungsklausel teil. Der vorerst auf zwei Jahre befristete Projektzeitraum wurde in der Folge drei weitere Male (bis Ende 2004, bis Ende 2006 sowie bis zum 31. Dezember 2008) verlängert.

Aufgaben; Mandanten

Überblick

- 2 Die Hauptaufgaben der Finanzprokurator bestanden einerseits in der Vertretung von ausgewählten Rechtsträgern als Parteien oder Beteiligte vor Gerichten und Verwaltungsbehörden, andererseits in der Rechtsberatung.

Im Falle einer erforderlichen Prozessvertretung vor den ordentlichen Gerichten ergab sich für den Großteil der Rechtsträger, den so genannten **obligatorischen Mandanten**, eine Verpflichtung, die Finanzprokurator heranzuziehen (z.B. die Republik Österreich, auch hinsichtlich ihrer Anstalten, Unternehmungen, Betriebe und sonstigen Einrichtungen, weiters alle Fonds, Stiftungen, Anstalten, Unternehmungen, Einrichtungen und sonstige Vermögensmassen mit selbständiger Rechtspersönlichkeit, die von staatlichen Organen unmittelbar verwaltet wurden oder bei denen der Staat für einen Gebarungsabgang aufzukommen hatte).

Neben der Gruppe der obligatorischen Mandanten bildeten die so genannten **Fakultativmandanten** eine zweite Kundengruppe. Dies waren vor allem aus der Bundesverwaltung ausgegliederte Rechtsträger. Den Fakultativmandanten stand es frei, sich bei der Prozessvertretung der Finanzprokurator zu bedienen.

Hinsichtlich der Rechtsberatung konnten beide Mandantengruppen die Leistungen der Finanzprokurator in Anspruch nehmen; sie unterlagen dabei keiner diesbezüglichen Verpflichtung.

Aufgaben; Mandanten

Klärung des Mandantenkreises

- 3.1** Durch die Ausgliederung von Aufgaben aus der Bundesverwaltung auf eigene Rechtsträger konnte das – ausschließliche – Recht der Finanzprokurator zur Prozessvertretung verloren gehen.

Bei einem Großteil der ausgegliederten Rechtsträger fand sich in deren Errichtungsgesetzen eine Ermächtigung, die Leistungen der Finanzprokurator weiterhin in Anspruch nehmen zu können. Diese Ermächtigung konnte auch in anderen Rechtsquellen (Prokuratorgesetz bzw. zahlreiche Verordnungen des Bundesministers für Finanzen) geregelt sein. Im Falle einer gesetzlich vorgesehenen Ermächtigung gehörte der Rechtsträger nach erfolgter Ausgliederung der fakultativen Mandantengruppe an.

Nach dem Prokuratorgesetz galten auch jene Rechtsträger als obligatorische Mandanten, bei denen der Staat für den Gebarungsabgang aufzukommen hatte. Hinsichtlich dieses Bereiches bestanden unterschiedliche Auffassungen über die weitere Zugehörigkeit zum Mandantenkreis der Finanzprokurator.

Während einer dieser Mandanten weiterhin alle Vertretungs- und Beratungsleistungen der Finanzprokurator in Anspruch nahm, zogen einige ausgegliederte Rechtsträger mit einer vergleichbaren rechtlichen Regelung die Finanzprokurator nicht bzw. nicht mehr heran. Die Finanzprokurator vertrat grundsätzlich die Ansicht, dass es sich auch bei diesen Rechtsträgern um obligatorische Mandanten handle, jedoch unternahmen weder die Finanzprokurator noch das BMF Vorstöße zur endgültigen Klärung der Frage.

Der Bundesminister für Finanzen war ermächtigt, der Finanzprokurator die Vertretung und Rechtsberatung von sonstigen juristischen Personen durch Verordnung zu übertragen. Von den noch geltenden Prokuratorverordnungen waren die meisten infolge der Auflösung der angeführten Rechtspersonen obsolet.

- 3.2** Durch die Ausgliederungen sank die Anzahl an obligatorischen Mandanten, ohne dass die Finanzprokurator dies beeinflussen konnte. Da die Fakultativmandanten nicht verpflichtet waren, die Leistungen der Finanzprokurator in Anspruch zu nehmen, kam es zu einem Rückgang der Anzahl an Beauftragungen aus diesem Mandantenkreis.

Die Vielzahl an unterschiedlichen Rechtsquellen, die eine Betrauung der Finanzprokurator ermöglichten, erschwerte die Übersicht über den aktuellen Mandantenkreis.

Die zahlreichen Ausgliederungen in den letzten Jahren führten teilweise zu Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Mandanteneigenschaft einzelner ausgegliederter Rechtsträger; diese wäre jeweils im Einzelfall zu prüfen gewesen. Eine reine Abgangsdeckung durch den Bund, wie sie im Prokuratorgesetz als Tatbestandsmerkmal vorgesehen war, entsprach großteils nicht mehr den üblichen Finanzierungsbestimmungen der in den letzten Jahren erlassenen Ausgliederungsgesetze.

Dennoch leistete der Bund bei ausgegliederten Rechtsträgern vielfach den weitaus überwiegenden Finanzierungsanteil (z.B. durch eine Basisabgeltung oder einen pauschalen Kostenersatz), so dass diesem zumindest wirtschaftlich eine der Abgangsdeckung vergleichbare Position zukam.

Der RH bemängelte, dass die Finanzprokurator bzw. das BMF keine Bemühungen unternahmen, in Abstimmungsgesprächen mit den betroffenen Stellen eine endgültige Klärung der Frage herbeizuführen. Da bei diesen Rechtsträgern entweder eine ausschließliche oder gar keine Vertretungsbefugnis der Finanzprokurator gegeben war, erachtete der RH eine rechtliche Klarstellung der Zugehörigkeit dieser Rechtsträger zum Mandantenkreis der Finanzprokurator für dringend geboten.

Der RH empfahl, zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten auf eine entsprechende rechtliche Regelung mit einer generellen Ermächtigung der zahlreichen ausgegliederten Rechtsträger zur Inanspruchnahme von Vertretungs- und Beratungsleistungen der Finanzprokurator hinzuwirken.

- 3.3** *Laut Stellungnahme der Finanzprokurator werde sie gemeinsam mit dem BMF auf die Klärung der Rechtslage und das Setzen der notwendigen legislatischen Maßnahmen hinwirken.*

Aufgaben; Mandanten

Prozessvertretung und Rechtsberatung

4.1 Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über den Anteil der für die obligatorischen und fakultativen Mandanten erbrachten Leistungen:

	2002	2003	2004	2005
	in %			
Anteil der Tätigkeit für die obligatorischen Mandanten an der Gesamttätigkeit	78	77	81	82
<i>davon für Prozessvertretung</i>	69	68	67	64
<i>davon für Rechtsberatung</i>	31	32	33	36
Anteil der Tätigkeit für die fakultativen Mandanten an der Gesamttätigkeit	22	23	19	18
<i>davon für Prozessvertretung</i>	84	81	85	76
<i>davon für Rechtsberatung</i>	16	19	15	24

Von den 41 Prokuraturanwälten (Personalkapazität in Vollbeschäftigungsäquivalenten) waren im Jahr 2005 34 für die obligatorischen Mandanten und sieben für die Fakultativmandanten tätig. Die obligatorischen Mandanten waren in Prozessvertretungsfällen vorrangig zu betreuen.

4.2 Die Finanzprokurator musste personelle Ressourcen für allfällige Prozessvertretungen von obligatorischen Mandanten bereithalten. Art und Anzahl der Prozessvertretungen waren allerdings nicht vorauszusehen. Nach Ansicht des RH sollte ein ausreichend großer Anteil von fakultativen Tätigkeiten jedenfalls erhalten bleiben, um die Vorhaltekosten möglichst gering zu halten und freie Ressourcen in diesem Bereich einsetzen zu können.

Leistungsabgeltung

5.1 Die obligatorischen Mandanten entrichteten an die Finanzprokurator keine Vergütung für die von dieser erbrachten Vertretungs- und Beratungsleistungen. Bei gewonnenen Prozessen konnte die Finanzprokurator für ihre Vertretungsleistungen Einnahmen lukrieren, wenn die Prozessgegner der Finanzprokurator die gerichtlich zugesprochenen Anwaltskosten vergüteten. Über den Wert der von ihnen in Anspruch genommenen Vertretungs- und Beratungsleistungen bekamen die obligatorischen Mandanten von der Finanzprokurator grundsätzlich keine Rückmeldung, obwohl dieser intern aufgezeichnet wurde.

Die Finanzprokurator verrechnete ihre Leistungen an fakultative Mandanten nach dem Rechtsanwaltsstarifgesetz, dem Notariatstarifgesetz oder den Autonomen Honorar-Richtlinien des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages. Sie gewährte im Falle ständiger Geschäftsbeziehungen Tarifabschläge bzw. schloss vereinzelt Pauschalvereinbarungen ab.

- 5.2** Die an die obligatorischen Mandanten erbrachten Leistungen der Finanzprokurator würden grundsätzlich unter den Leistungsbegriff der Leistungsabteilungs-Verordnung¹⁾ fallen. Diese wurde jedoch trotz Vorliegens aller Voraussetzungen nicht angewendet. Ein Nachteil ihrer Nichtanwendung lag in der nicht verursachergerechten Kostenaufteilung und im fehlenden Bewusstsein der Mandanten hinsichtlich des Wertes der in Anspruch genommenen Leistungen.

¹⁾ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Vergütungen für Leistungen zwischen Organen des Bundes und über Entgelte für Leistungen von Organen des Bundes gegenüber Dritten (Leistungsabteilungs-Verordnung – LA-V, BGBl. II Nr. 388/2000)

Der RH empfahl der Finanzprokurator, ihren obligatorischen Mandanten in regelmäßigen Abständen eine fiktive Kostennote mit einer Leistungsaufstellung über die in einer Periode in Anspruch genommenen Leistungen zur Schaffung von Kostentransparenz und Kostenbewusstsein zu übermitteln.

- 5.3** *Das BMF und die Finanzprokurator sagten dies zu.*

Prokuratorverordnung

- 6.1** Die Prokuratorverordnung aus dem Jahr 1945 enthielt teilweise Bestimmungen, die von der Finanzprokurator in der Praxis nicht mehr angewandt bzw. im Rahmen des gesetzlichen Interpretationsspielraumes neu ausgelegt wurden.
- 6.2** Der RH empfahl dem BMF, diese Prokuratorverordnung im Sinne der von der Finanzprokurator getroffenen Auslegung bzw. der Praxiserfordernisse anzupassen.
- 6.3** *Laut Mitteilung des BMF beabsichtige es die Anpassung der Prokuratorverordnung 1945.*

Organisation

Organisationsstruktur **7.1** Die Finanzprokurator gliederte sich in ein Präsidium mit mehreren Supporteinheiten und 13 Fachabteilungen, die weitgehend selbständig und eigenverantwortlich arbeiteten. In diesen Fachabteilungen variierte die Anzahl der Prokuratoranwälte (ausgebildete bzw. angehende Rechtsanwälte) – einschließlich der Führungskräfte – zwischen zwei und maximal 3,5 Mitarbeitern (in Vollbeschäftigungsäquivalenten), mit je einem Abteilungsleiter und Stellvertreter pro Abteilung.

Weitere sechs als „Fachliche Organisationseinheiten“ bezeichnete Stellen zur Bearbeitung ausgewählter Spezialthemen waren abteilungsübergreifend tätig. Davon bestanden fünf Einheiten ausschließlich aus dem jeweiligen Leiter der Organisationseinheit. Die diesen Stellen zugeordneten Aufgaben standen im Regelfall in keinem sachlichen Zusammenhang mit der jeweiligen Fachabteilung, in die sie integriert waren.

Jeder Fachabteilung war eine Kanzlei zugeordnet. Die Arbeitsplätze der Kanzleikräfte waren unterschiedlich bewertet, ohne dass inhaltliche Unterschiede im zugewiesenen Aufgabenbereich bestanden.

7.2 Die Optimierung der Aufbauorganisation – ein in der Flexibilisierungsverordnung definiertes Managementziel – wurde nicht ausreichend verfolgt. Die Strukturen sowie der Organisationsaufbau der Finanzprokurator wurden seit langem nicht mehr evaluiert und an aktuelle Erfordernisse angepasst. In mehreren Bereichen fehlten eine zentrale Steuerung und strategische Ausrichtung.

Da ein effizienter und effektiver Organisationsaufbau zu einer Leistungssteigerung und somit zu einem höheren Output führen könnte, empfahl der RH eine umfassende Evaluierung der bestehenden Organisationsstruktur.

Aufgrund des bestehenden Überhangs an Führungskräften erachtete der RH die Zusammenführung der bestehenden Fachabteilungen zu größeren Organisationseinheiten als besonders wichtig. Er empfahl, die Aufbaustruktur zu verflachen und sowohl die Anzahl an Abteilungen als auch die Anzahl der Führungskräfte um rund die Hälfte zu reduzieren.

Die „Fachlichen Organisationseinheiten“ sollten aufgelöst und in die neuen Fachabteilungen eingegliedert werden. Die Kanzleien wären strukturell anzupassen und zusammenzuführen sowie die Kanzleiarbeitsplätze neu zu bewerten.

Die empfohlene Umstrukturierung der Finanzprokurator sollte – in Hinblick auf die fundierte Ausbildung und die erforderliche hohe fachliche Qualifikation der Prokuratoranwälte – grundsätzlich zu keiner besoldungsrechtlichen Schlechterstellung führen. Es sollte daher die Funktion von Fachexperten für einzelne Rechtsmaterien geschaffen und deren Arbeitsplätze neu bewertet werden, um eine angemessene Bezahlung zu ermöglichen.

- 7.3** *Das BMF sagte in seiner Stellungnahme die Umsetzung der Empfehlungen des RH zu. Allerdings könne nicht für jede Funktion und jeden Funktionsinhaber eine besoldungsrechtliche Garantie abgegeben werden.*

Die Finanzprokurator stimmte den Ausführungen des RH zu.

Zuständigkeiten;
Aufgabenzuteilung

- 8.1** Die inhaltliche Zuständigkeit der 13 Fachabteilungen richtete sich primär nach den Ressortzuständigkeiten des Bundesministeriengesetzes. Durch die mit den Novellen verbundenen Verschiebungen im Kompetenzbereich der Bundesministerien konnte die strikte Trennung der Zuständigkeiten nach Ressorts jedoch nicht aufrecht erhalten werden. Die Bestimmungen der Geschäftsverteilung waren zum Teil veraltet bzw. nicht angepasst.

Da jede Fachabteilung die ihr nach der Geschäftsverteilung zugeordneten Mandanten zu betreuen hatte, verfügten die Mandanten über fixe Ansprechpartner in der Finanzprokurator. In einigen komplexen Rechtsmaterien, wie z.B. im Vergaberecht und Immaterialgüterrecht, bildeten sich Prokuratoranwälte als Spezialisten fort; in diesen Bereichen waren sie abteilungsübergreifend tätig.

Die Prokuratoranwälte erledigten auch Aufgaben, die keine spezifisch anwaltliche Ausbildung bzw. Erfahrung verlangten.

- 8.2** Der RH empfahl, im Zuge der erforderlichen Überarbeitung der Geschäftsverteilung eine Aufgabenverteilung nach funktionalen Gesichtspunkten (z.B. Gesundheit, Wissenschaft, Sicherheit) vorzunehmen. Diese Lösung wäre einerseits unabhängig von der Zugehörigkeit der Kompetenzbereiche zu den einzelnen Bundesministerien und würde andererseits eine weitergehende Konzentration des fachlichen Know-hows in den einzelnen Zuständigkeitsbereichen ermöglichen. Die Zuordnung fixer Ansprechpartner würde dabei erhalten werden.

Organisation

Der RH regte weiters den Ausbau der fachlichen Spezialisierung an. Dieser unterlag bisher keiner zentralen Steuerung und strategischen Planung. Die angebotenen Leistungen sollten im Sinne einer Kundenorientierung an die Bedürfnisse der Mandanten angepasst werden. Dem Ausbau der fachlichen Spezialisierung sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse vorangehen.

Darüber hinaus sollte eine umfassende Prüfung aller von den Prokuraturanwälten ausgeübten Tätigkeiten mit dem Ziel erfolgen, diese durch interne Umschichtung von Aufgaben von nicht anwaltlichen Tätigkeiten zu entlasten.

- 8.3** *Laut Mitteilung des BMF würden die Empfehlungen des RH berücksichtigt werden. In den vergangenen beiden Jahren seien jedoch bereits Maßnahmen gesetzt worden, um Prokuraturanwälte von nicht anwaltlichen Tätigkeiten zu entlasten.*

Laut Stellungnahme der Finanzprokurator würde der Aufbau von Spezialisierungsfeldern zentral gesteuert und strategisch geplant. Die Empfehlungen des RH zu einer Entlastung der Prokuraturanwälte würden umgesetzt werden.

- 8.4** Der RH wies darauf hin, dass noch weiteres Potenzial zur Entlastung der Prokuraturanwälte bestehe. Seinen Feststellungen nach entwickelte sich die fachliche Spezialisierung großteils durch Eigeninitiative einzelner Prokuraturanwälte.

Geschäftsordnung

- 9.1** Die Anordnungen hinsichtlich des inneren Dienstbetriebes der Finanzprokurator waren teilweise nicht mehr aktuell und aufgrund der hohen Anzahl unübersichtlich.

- 9.2** Der RH empfahl daher die Erlassung einer aktuellen und kodifizierten Geschäftsordnung.

- 9.3** *Die Finanzprokurator sagte dies zu.*



Organisation



Finanzprokuratur

Weiterbildung

10.1 In der Finanzprokuratur existierten keine individuellen Weiterbildungspläne für die Mitarbeiter. Im Jahr 2005 absolvierten insgesamt acht Prokuranwälte der Finanzprokuratur zwölf Weiterbildungsseminare im Ausmaß von insgesamt 21 Tagen.

10.2 Die Finanzprokuratur bot ihren neu eintretenden juristischen Mitarbeitern eine fundierte Ausbildung (Grundausbildung des Bundes und Ablegung der Rechtsanwaltsprüfung). In Anbetracht des umfangreichen Aufgabengebietes der Finanzprokuratur und des dafür erforderlichen Fachwissens waren jedoch sowohl die Anzahl der an Weiterbildungsseminaren teilnehmenden Mitarbeiter als auch die Anzahl der Weiterbildungstage deutlich zu gering.

Der RH regte den Ausbau der Weiterbildung, die Erstellung individueller Weiterbildungspläne sowie den Aufbau einer gezielten Personalentwicklung an. Weiters sollten messbare Zielvorgaben festgelegt und die Zielerreichung in den jährlichen Controllingberichten ausgewiesen werden.

10.3 *Laut Mitteilung des BMF komme dem Thema Fortbildung zukünftig besondere Bedeutung zu. Konkrete Maßnahmen würden in den „Management by objectives“-Prozess für das Jahr 2007 eingebunden werden.*

Laut Stellungnahme der Finanzprokuratur werde sie die Empfehlungen des RH umsetzen.

Flexibilisierungsklausel

Allgemeines

11.1 Die Finanzprokuratur war seit dem Jahr 2002 eine Organisationseinheit, bei der die so genannte Flexibilisierungsklausel zur Anwendung gelangte. Ziel der Finanzprokuratur gemäß dem in der gegenständlichen Verordnung festgelegten Projektprogramm war die Erreichung einer wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Leistungserbringung durch Verbesserungsmaßnahmen im Organisationsaufbau und -ablauf sowie durch eine Steigerung der Leistungsqualität.

Zur Umsetzung dieses Zieles wurde der Finanzprokuratur in budgetärer Hinsicht mehr Verantwortung übertragen. Für den Bereich des Personalmanagements sah die Flexibilisierungsklausel allerdings keine erhöhte Flexibilität vor.

Flexibilisierungsklausel

11.2 Die Einführung der Flexibilisierungsklausel führte in der Finanzprokuratur zu einem verbesserten Berichtswesen und zu einer höheren Transparenz der Leistungen. Der RH bemängelte jedoch, dass die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung durch Verbesserungen bei den Strukturen und Abläufen noch nicht ausreichend genutzt wurde. Im Bereich des Personalmanagements bestanden weiterhin strikte Restriktionen.

Um eine effiziente Personalbedarfsplanung zu ermöglichen, wäre auch in Teilbereichen des Personalmanagements die Übertragung eines größeren Handlungsspielraumes zu erwägen.

12 Die Flexibilisierungsverordnungen umfassten unter anderem Vorgaben über die Einrichtung eines Controlling-Beirates beim BMF und – als Anlage – ein mehrjähriges Projektprogramm mit den wesentlichen Zielsetzungen, einer Darstellung der veranschlagten Ausgaben und Einnahmen im Projektzeitraum sowie mit Vorgaben für bestimmte Leistungskennzahlen.

Controlling-Beirat

13.1 Dem beim BMF eingerichteten Controlling-Beirat gehörten zwei Vertreter des BMF sowie ein nicht stimmberechtigter externer Experte aus dem Bereich der Betriebswirtschaft an. Der Vorsitzende des Controlling-Beirates leitete auch die für die Finanzprokuratur zuständige Fachabteilung im BMF. Das BMF war somit in einer Doppelfunktion tätig, einerseits als mit Weisungsrecht ausgestattete übergeordnete Dienststelle und andererseits in beratender Funktion durch einen Vertreter im Controlling-Beirat. Der Controlling-Beirat sollte Empfehlungen zur Umsetzung des Projektprogramms ausarbeiten.

13.2 Der RH stellte fest, dass der Controlling-Beirat von seiner Möglichkeit zur Beratung der Finanzprokuratur nur unzureichend Gebrauch machte. Er bemängelte, dass weder die in der Geschäftsordnung vorgeschriebene Anzahl an Sitzungen abgehalten wurde, noch eine ordnungsgemäße Dokumentation der Sitzungen erfolgte. Es konnte weiters nicht nachvollzogen werden, ob und in welcher Weise vom Controlling-Beirat Empfehlungen zur Umsetzung des Projektprogramms ergangen waren.

Der RH empfahl dem BMF, auf eine künftig engagiertere Wahrnehmung der Aufgaben des Controlling-Beirates hinzuwirken. Der Controlling-Beirat sollte verstärkt Empfehlungen zur Erreichung der in der Flexibilisierungsklausel definierten Ziele abgeben und diese zum Zwecke der Nachvollziehbarkeit und einer späteren Evaluierung dokumentieren.



Flexibilisierungsklausel



Finanzprokurator

Der RH regte weiters an, eine personelle Trennung zwischen der Dienstaufsichtsfunktion der ministeriellen Fachabteilung einerseits und der Beratungs- und Empfehlungsfunktion des Controlling-Beirates andererseits vorzusehen.

13.3 *Das BMF stellte eine personelle Trennung dieser Funktionen in Aussicht. Weiters teilte es mit, dass aufgrund einer ressourcenbedingten Prioritätensetzung zahlreiche Fragen mit aktuellem Bezug ohne eine Erfassung in Protokollen im kurzen Wege per E-mail erledigt wurden; die Zielerreichung wäre dadurch nicht eingeschränkt worden.*

13.4 Der RH wies darauf hin, dass die Geschäftsordnung des Controlling-Beirates die Erstellung von Sitzungsprotokollen festlegte. Er erachtete daher eine Dokumentation des wesentlichen Diskussionsverlaufs und der gefassten Beschlüsse als unumgänglich.

Zielvorgaben

Strategische und fachbezogene Zielsetzungen

14.1 Die strategischen Zielsetzungen beinhalteten überwiegend eine Auflistung der im Prokuratorgesetz geregelten Aufgaben der Finanzprokurator bzw. eine Steigerung der Effizienz bei Erfüllung dieser Aufgaben. Die Flexibilisierungsverordnung wies als fachbezogene Ziele unter anderem

- die effektive und effiziente Durchsetzung berechtigter Ansprüche der Mandanten bzw. die Abwehr unberechtigter Ansprüche gegen diese,
- die Bereithaltung jederzeit abrufbarer juristischer Fachexpertise sowie
- die erfolgreiche Einbringung von Forderungen ihrer Mandanten aus.

14.2 Die Ziele der Finanzprokurator waren sehr allgemein formuliert. Dies war nach Ansicht des RH in der Einführungsphase der Flexibilisierungsklausel, die einen Umstellungs- und Lernprozess mit sich brachte, auch grundsätzlich vertretbar. Der RH bemängelte jedoch, dass auch in den zwei folgenden, die Projektdauer verlängernden Flexibilisierungsverordnungen, die Ziele nicht klar konkretisiert, weiterentwickelt bzw. messbar gemacht wurden.

Zielvorgaben

Er empfahl deshalb neben einer Neuausrichtung der strategischen Zielsetzung eine Neudefinition bzw. Anpassung der fachbezogenen Ziele, um Art und Ausmaß der Zielerreichung eindeutig bestimmen und transparent nachvollziehen zu können.

14.3 *Das BMF sagte dies zu.*

Managementziele

15.1 Eine der im Projektprogramm vorgesehenen Zielsetzungen betraf den Aufbau einer aussagekräftigen Kostenrechnung zur Verbesserung der Bewertung und Abrechnung der anwaltlichen Leistungen. Die Finanzprokurator begann im Jahr 2002 mit der Erstellung eines Konzeptes für eine Kosten- und Leistungsrechnung. Wegen grundlegender Erwägungen des BMF (ressortweite Systemvereinheitlichung) verzögerte sich jedoch die Einführung der Kostenrechnung.

15.2 Der RH bemängelte die Nichteinführung einer Kosten- und Leistungsrechnung, obwohl die Finanzprokurator die dafür notwendigen Voraussetzungen bereits im Jahr 2003 geschaffen hatte. Er wies auf die Bedeutung einer Kostenrechnung in Hinblick auf die gebotene Kostentransparenz, die Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen sowie die Ressourcensteuerung – insbesondere die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit von Vertretungs- oder Beratungsleistungen für Fakultativmandanten – hin. Er empfahl daher den baldigen Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung.

15.3 *Das BMF sagte dies zu.*

16.1 Als weiteres Ziel wurde der Aufbau einer die strategischen Zielsetzungen unterstützenden Öffentlichkeitsarbeit festgelegt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Finanzprokurator war jedoch nicht koordiniert.

16.2 Der RH empfahl, die Öffentlichkeitsarbeit der Finanzprokurator zu koordinieren sowie Vorgaben für die externe Kommunikation festzulegen.

16.3 *Die Finanzprokurator sagte die Umsetzung zu.*



Finanzprokuratur

Kennzahlen

Anwaltliche
Wertschöpfung

17.1 Die Finanzprokuratur ermittelte als Leistungskennzahl monatlich die so genannte anwaltliche Wertschöpfung. Rund 80 % der Leistungen der Finanzprokuratur wurden für den Bund erbracht; ihnen standen keine direkten Einnahmen gegenüber. Die Kennzahl anwaltliche Wertschöpfung bot somit unter Zugrundelegung der Ansätze nach dem Rechtsanwaltsstarifgesetz bzw. nach den Autonomen Honorar-Richtlinien des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages und dem Notariatstarifgesetz einen Überblick über den fiktiven Wert dieser Leistungen.

Die anwaltliche Wertschöpfung hinsichtlich der Leistungen, die gegenüber dem Bund bzw. Fakultativmandanten erbracht wurden, entwickelte sich wie folgt:

	2002	2003	2004	2005
	in 1.000 EUR			
anwaltliche Wertschöpfung Bund	6.500,5	7.713,5	7.684,9	7.932,0
anwaltliche Wertschöpfung Fakultativmandanten	1.836,6	2.343,0	1.888,6	1.694,6
Summe	8.337,1	10.056,5	9.573,5	9.626,6

	2002	2003	2004	2005
	Veränderung zum Vorjahr in %			
anwaltliche Wertschöpfung Bund	18,3	18,7	- 0,4	3,2
anwaltliche Wertschöpfung Fakultativmandanten	11,9	27,6	- 19,4	- 10,3
Summe	16,8	20,6	- 4,8	0,6

Kennzahlen

Während die anwaltliche Wertschöpfung bis zum Jahr 2003 deutlich anstieg, sank bzw. stagnierte sie in der Folge. Der Anteil des Bundes verlief weitgehend parallel zur gesamten Wertschöpfung, jener der Fakultativmandanten entwickelte sich nach einem starken Anstieg bis zum Jahr 2003 rückläufig und sank bis zum Jahr 2005 in etwa auf den Wert des Jahres 2001. Dies war vor allem auf die Verringerung der fakultativen Vertretungsleistungen zurückzuführen. Auch der nicht vorhersehbare Anfall von Prozessvertretungen führte zu Schwankungen im Jahresverlauf.

- 17.2** Der RH anerkannte, dass mit der anwaltlichen Wertschöpfung eine informative und im Wesentlichen aussagekräftige Kennzahl zur Bestimmung des Umfangs und der Entwicklung der Vertretungs- und Beratungsleistungen der Finanzprokurator geschaffen wurde. Er bemängelte jedoch die unvollständige und uneinheitliche Erfassung der Leistungen. Auch spiegelte die anwaltliche Wertschöpfung des Bundes nicht jene Kosten des Bundes wider, die ihm bei Beauftragung privater Rechtsanwälte erwachsen wären. So wurden z.B. allfällige marktübliche Honorarabschläge und Pauschalvereinbarungen nicht berücksichtigt.
- 17.3** *Die Finanzprokurator teilte im Wesentlichen die Auffassung des RH. Allerdings sei die Berücksichtigung fiktiver Abschläge und Pauschalvereinbarungen bei fiktiven Einnahmen wenig aussagekräftig. Weiters würden von eingeführten und spezialisierten Rechtsanwaltskanzleien in der Praxis keineswegs Rabatte auf den Tarif gewährt, sondern tarifunabhängige Stundenhonorare verrechnet.*
- 17.4** Der RH wies auf bereits gewährte Tarifabschläge und geschlossene Pauschalvereinbarungen im Bereich der ständigen fakultativen Mandanten hin. Er verblieb daher bei seiner Ansicht.



Kennzahlen



Finanzprokurator

Erfolgsquote bei anwaltlichen Vertretungsleistungen

18.1 Die Prokuratoranwälte hatten nach Verfahrensbeendigung eine Bewertung des Prozessausganges nach den Kriterien „positiv“, „negativ“ oder „neutral“ vorzunehmen, wobei der Bewertung der jeweilige Kostenauspruch als objektives Kriterium zugrunde gelegt wurde.

	Prozessfälle							
	2002		2003		2004		2005	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Ergebnis positiv	590	63	717	66	609	61	709	70
Ergebnis negativ	122	13	188	17	152	15	109	11
Ergebnis neutral	219	24	179	17	237	24	190	19
Summe	931	100	1.084	100	998	100	1.008	100

Im langjährigen Durchschnitt endeten rd. 65 % aller von der Finanzprokurator geführten Prozesse mit einem für den Mandanten positiven Ergebnis, rd. 14 % mit einem negativen und der Rest mit einem neutralen bzw. nicht bewertbaren Ergebnis.

18.2 Der RH erachtete die Kennzahl der Erfolgsquote für geeignet, einen Einblick in die Qualität der Vertretungsleistung der Finanzprokurator zu gewähren. Die als positiv ausgewiesenen Ergebnisse erforderten kein gänzlich Obsiegen. Der Verfahrensausgang wurde im Fall einer Kostenteilung als positiv ausgewiesen, wenn die Finanzprokurator einen höheren Prozesskostenanteil als die jeweilige Gegnerpartei zugesprochen erhielt.

Der RH regte an, die Entscheidungskriterien zwecks besserer Verständlichkeit und höherer Transparenz in den Tätigkeitsberichten zu erläutern. Weiters bemängelte der RH, dass der Ausgang von Verfahren, bei welchen in wesentlichen Teilen kein Gegenanwalt eingebunden war (z.B. bei Löschung von Dienstbarkeiten), in die Erfolgsquote aufgenommen wurde. Der RH empfahl daher, diese Verfahrensausgänge getrennt auszuweisen.

18.3 Die Finanzprokurator sagte dies zu.

IT-Lösung

19.1 Die Finanzprokurator bediente sich zur Erfassung relevanter Daten und deren Auswertung verschiedener IT-Systeme, die jedoch nicht miteinander vernetzt waren. Dadurch wurden Stammdaten mehrfach geführt, was das Risiko von Dateninkonsistenzen in sich barg. Weiters war der manipulative Aufwand der Datenerfassung hoch; die manipulativen Tätigkeiten waren fehleranfällig.

19.2 Der RH empfahl, im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Untersuchung die Einführung einer einheitlichen und ressourcenschonenden IT-Lösung, wie sie auch im Anwaltsbereich verwendet wird, zu überprüfen.

19.3 Die Finanzprokurator sagte dies zu.

Budgetangelegenheiten

Einnahmen- und Ausgabenstruktur

20.1 Die Ausgabenstruktur der Finanzprokurator war von einem hohen Personalkostenanteil geprägt. Er machte im Durchschnitt der letzten fünf Jahre rd. 90 % der Gesamtausgaben aus. Die Einnahmen der Finanzprokurator teilten sich in Einnahmen aus Kostenersätzen von Prozessgegnern bei gewonnenen Prozessen und in Vergütungen aus der Vertretung und Beratung von Fakultativmandanten.

	2002	2003	2004	2005
	in 1.000 EUR			
Ausgaben	4.643,8	4.870,8	5.096,2	5.516,0
<i>davon Personalausgaben</i>	4.227,3	4.383,6	4.634,9	4.837,8
Einnahmen	1.923,0	1.991,1	2.164,4	1.825,8
<i>davon Kostenersatz von Prozessgegnern</i>	827,6	693,9	1.207,6	852,2
<i>davon Vergütungen von Fakultativmandanten</i>	1.070,0	1.276,1	936,8	938,1

Zu obiger Aufstellung ist anzumerken, dass einem jahresbezogenen Vergleich der angeführten Beträge nur eingeschränkte Aussagekraft zukommt, weil Leistungserbringung und zugehörige Leistungsabgeltung nicht immer periodengerecht erfolgten.

Da die Finanzprokurator rd. 80 % ihrer gesamten Leistung für obligatorische Mandanten ohne Leistungsabgeltung erbrachte, waren die Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen im Bereich der Fakultativmandanten bei gleich bleibendem Personalstand eingeschränkt.

Bei einer für den Einnahmenverlauf finanziell bedeutenden Vereinbarung mit einem Fakultativmandanten – mit über 50 % Anteil an den Gesamtvergütungen in den Jahren 2003 und 2004 – ergaben sich ab dem Jahr 2003 wesentliche Veränderungen. Das sukzessive Auslaufen der zu betreuenden Geschäftsfälle in den kommenden Jahren wird zu einer wesentlichen Verringerung der aus dieser Vereinbarung resultierenden Erträge führen.

- 20.2** Der RH empfahl die Ausarbeitung einer Strategie zum Ausgleich dieses Einnahmenrückganges sowie zum bestmöglichen Einsatz der frei werdenden personellen Ressourcen.

Budgeterfüllung

- 21.1** Die Budgetierung der Ausgaben und Einnahmen der Finanzprokurator als Flexibilisierungseinheit erfolgte über das Projektprogramm für die Dauer der jeweils geltenden Flexibilisierungsverordnung. Innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens bestand verstärkt die Möglichkeit eines flexiblen und eigenverantwortlichen Budgetmanagements. Die tatsächlichen Ausgaben lagen durch ein strukturell bedingtes stetiges Ansteigen der Personalkosten ab dem Jahr 2004 über dem veranschlagten Wert.

Obwohl die tatsächlichen Einnahmen in den Jahren 2003 und 2004 stets deutlich über ihrem Voranschlag lagen, erfolgte für das Jahr 2005 aufgrund der erwarteten geringeren Einnahmen aus der angeführten Vereinbarung mit einem Fakultativmandanten eine Reduktion der veranschlagten Werte. Im Jahr 2005 überstiegen die tatsächlichen Einnahmen die veranschlagten um rd. 42 %. Die höheren Einnahmen kompensierten die gestiegenen Ausgaben, so dass jeweils ein positiver Saldo gegenüber den budgetierten Werten erreicht werden konnte.

- 21.2** Der RH wies darauf hin, dass eine wichtige Intention der Anwendung der Flexibilisierungsklausel in einer Organisationseinheit darin lag, durch Effizienzsteigerungen, z.B. durch Veränderungen im Organisationsaufbau sowie durch die Straffung der Abläufe budgetäre Entlastungen zu erzielen. Die deutliche Verbesserung der Salden ergab sich jedoch lediglich durch das Absenken der veranschlagten Einnahmen. Der RH empfahl daher, die Einnahmen künftig realistischer anzusetzen.

Budgetangelegenheiten

- 21.3** *Die Finanzprokuratur verwies in ihrer Stellungnahme auf die erwarteten geringeren Einnahmen, die lediglich aufgrund der Leistungen der zuständigen Fachabteilungen kompensiert werden konnten.*
- 21.4** Der RH verblieb bei seiner Ansicht.
- Leistungssaldo**
- 22.1** Die Finanzprokuratur führte als Kenngröße den so genannten Leistungssaldo ein. Dieser stellte die anwaltliche Wertschöpfung für den Bund – als fiktiven Wert der von der Finanzprokuratur erbrachten Leistungen – dem Saldo der Einnahmen und Ausgaben gegenüber. Dies sollte eine realistischere Darstellung des Wertes der Leistungen der Finanzprokuratur in Bezug zu den von ihr verursachten Kosten gewährleisten.
- 22.2** Der RH anerkannte die Bemühungen der Finanzprokuratur, eine umfassende Sicht auf den Wert ihrer Gesamtleistungen zu ermöglichen. Obwohl es sich bei der anwaltlichen Wertschöpfung um eine errechnete Kennzahl handelte, die nicht dem tatsächlich am Markt erzielbaren Umsatz bzw. den ersparten Aufwendungen entsprach, kam dem Leistungssaldo dennoch eine wichtige Aussagekraft zu. Dieser gab auch nach Berichtigung eines vom RH festgestellten Berechnungsfehlers einen Hinweis auf eine relative Kostengünstigkeit der Leistungserbringung durch die Finanzprokuratur.
- 22.3** *Die Finanzprokuratur sagte in ihrer Stellungnahme die Korrektur des Berechnungsfehlers zu.*
- Flexibilisierungsrücklage**
- 23.1** Die Finanzprokuratur baute bis zum Jahr 2005 eine Rücklage in Höhe von rd. 1,2 Mill. EUR auf. Die Verwendung dieser so genannten Flexibilisierungsrücklage war neben der Abdeckung von allfälligen negativen Budgetabweichungen teilweise auch für Belohnungen, Leistungsprämien oder Fortbildungsmaßnahmen der Mitarbeiter vorgesehen.
- 23.2** Der RH stellte fest, dass die für Leistungsprämien und Fortbildung aufgewendeten Beträge nicht der Flexibilisierungsrücklage entnommen, sondern aus den laufenden Ausgaben beglichen wurden. Er empfahl der Finanzprokuratur, die sich durch die Flexibilisierungsklausel bietenden Motivations- und Anreizsysteme für ihre Mitarbeiter verstärkt zu nutzen. Die bisher angesparte Flexibilisierungsrücklage sollte auch zur Unterstützung von Innovations- und Reformbestrebungen (z.B. für Sanierungen, Büroausstattung, im IT-Bereich) herangezogen werden.

**Reform-
bestrebungen**

23.3 *Das BMF und die Finanzprokuratur stimmten den Empfehlungen des RH im Wesentlichen zu. Das BMF merkte jedoch an, dass leistungsbezogene Anreize stets in Relation zur gesamten besoldungsrechtlichen Situation der Empfänger sowie in Berücksichtigung des Gesamtsystems zu sehen seien.*

24.1 Im Zuge wiederholter Reformbestrebungen wurden mehrfach auch Überlegungen angestellt, ob die von der Finanzprokuratur wahrgenommenen Aufgaben durch eine Bundesdienststelle, durch einen ausgegliederten Rechtsträger oder durch private Rechtsanwälte erfolgen sollten.

Der RH befragte im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung auch dreizehn ausgewählte Mandanten zu ihrer Beurteilung der Zusammenarbeit mit der Finanzprokuratur. Ein überwiegender Teil der befragten Mandanten sah die Institution als wichtig und wesentlich an, wobei elf Mandanten die Vertrautheit der Mitarbeiter der Finanzprokuratur mit den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung als großen Vorteil ansahen.

24.2 Aus seiner Gebarungsüberprüfung leitete der RH zur Stellung der Finanzprokuratur folgende Überlegungen ab:

- (1) Die Finanzprokuratur hatte einen Überblick über die Rechtsprobleme des gesamten Bundes und war als Bestandteil der Bundesverwaltung mit dem Verwaltungsaufbau und den –abläufen vertraut.
- (2) Die Finanzprokuratur arbeitete nicht gewinnorientiert und konnte somit durch ein prozessvermeidendes und vermittelndes Agieren in Fällen mit ungünstiger Ausgangslage für ihre Mandanten sowie durch kostenlose Beratungen bzw. telefonische Auskünfte zu einer Kostenersparnis für den Bund beitragen.
- (3) Die Finanzprokuratur war die zentrale Zustelladresse in sämtlichen gerichtlichen Verfahren, in denen der Bund Kläger oder Beklagter war.

Die überwiegend positiven Rückmeldungen waren nach Ansicht des RH auf die fachliche Kompetenz und das Engagement der jeweiligen Ansprechpersonen in der Finanzprokuratur zurückzuführen.

Der RH erachtete daher die Bündelung von Prozessvertretungen und Beratungskompetenz bei einer Organisation für zweckmäßig.

Reformbestrebungen

Trotz seiner Kritik an der eingeschränkten Aussagekraft der Kennzahl der anwaltlichen Wertschöpfung, mit der die Finanzprokurator ihre Wirtschaftlichkeit nachwies, war der RH der Ansicht, dass die Finanzprokurator ihre Leistungen für den Bund im Vergleich zu privaten Rechtsanwälten verhältnismäßig kostengünstig erbrachte.

Da im Zeitraum der Gebarungsüberprüfung auch eine Ausgliederung der Finanzprokurator aus der Bundesverwaltung überlegt wurde, wies der RH darauf hin, dass in diesem Fall jedenfalls vergabe- und beihilfenrechtliche Fragestellungen zu bedenken wären.

Eine Ausgliederung sollte grundsätzlich nur dann erwogen werden, wenn sie eine bessere Zielerreichung erwarten ließe und die Kosten der Ausgliederung deren erwarteten Nutzen nicht übersteigen. Der RH empfahl daher eine sorgfältige Überprüfung von Alternativen. Er sah die Möglichkeit, auch bei Beibehaltung der Finanzprokurator als Flexibilisierungseinheit durch Veränderungen im Organisationsaufbau, Straffung von Organisationsabläufen und weitere Flexibilisierung eine Effizienzsteigerung zu erreichen.

Schluss- bemerkungen

25 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen an die Finanzprokurator sowie das BMF hervor:

(1) Es sollte neben einer Neuausrichtung der strategischen Zielsetzung eine Neudefinition bzw. Anpassung der fachbezogenen Ziele vorgenommen werden, um Art und Ausmaß der Zielerreichung eindeutig bestimmen und transparent nachvollziehen zu können. (TZ 14)

(2) Der Organisationsaufbau wäre zu evaluieren, die Aufbaustruktur zu verflachen und sowohl die Anzahl der Abteilungen als auch die Anzahl der Führungskräfte um rund die Hälfte zu reduzieren. (TZ 7)

(3) Die Prokuratoranwälte sollten durch interne Umschichtung von Aufgaben von nicht anwaltlichen Tätigkeiten entlastet werden. (TZ 8)

(4) Die Weiterbildung sollte ausgebaut werden, individuelle Weiterbildungspläne erstellt und eine gezielte Personalentwicklung aufgebaut werden. (TZ 10)

(5) Die fachliche Spezialisierung der Mitarbeiter wäre auszubauen. (TZ 8)

(6) In Teilbereichen des Personalmanagements wäre die Übertragung eines größeren Handlungsspielraumes zu erwägen. (TZ 11)

(7) Es sollte eine rechtliche Klarstellung des Mandantenkreises herbeigeführt und auf eine generelle Ermächtigung der ausgegliederten Rechtsträger zur Inanspruchnahme von Vertretungs- und Beratungsleistungen der Finanzprokurator hingewirkt werden. (TZ 3)

(8) Die veraltete Prokuratorverordnung wäre den Praxiserfordernissen anzupassen. (TZ 6)

(9) Eine Kosten- und Leistungsrechnung wäre einzurichten. (TZ 15)

(10) Die Öffentlichkeitsarbeit der Finanzprokurator sollte koordiniert werden; Vorgaben für die externe Kommunikation wären festzulegen. (TZ 16)

(11) Die Finanzprokurator sollte den obligatorischen Mandanten zur Schaffung von Kostenbewusstsein und Kostentransparenz in regelmäßigen Abständen fiktive Kostennoten mit einer Leistungsaufstellung über die in einer Periode in Anspruch genommenen Leistungen übermitteln. (TZ 5)



Finanzmarktaufsichtsbehörde und Aufsichtsagenden der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF

Das mit der Errichtung der Finanzmarktaufsichtsbehörde verfolgte Ziel einer Optimierung der organisatorischen Abläufe im Sinne einer integrierten Aufsichtsführung über den gesamten Finanzmarkt kann noch nicht als erfüllt betrachtet werden. Systemische Schwächen und zum Teil fehlende Effizienz der Aufsichtsinstrumente schränkten die Wirkung der integrierten Aufsichtsbehörde ein.

Die Kooperation zwischen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank in Kernbereichen des Aufsichtsprozesses war nicht zufriedenstellend. Insbesondere in den Bereichen Analyse, Vor-Ort-Prüfungen und Mitwirkung bei internationalen Angelegenheiten traten Schwachstellen und Mängel auf. Die möglichen Synergiepotenziale wurden aufgrund von Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenproblemen zwischen der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank im Bereich der Bankenaufsicht noch nicht ausgeschöpft.

Die Konzentration der bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank in einer Institution würde die bestmögliche Nutzung der vorhandenen Ressourcen und eine effiziente Organisation der Bankenaufsicht sicherstellen.

Die Flexibilität des Ressourceneinsatzes bei der Finanzmarktaufsichtsbehörde ließ erhebliche Optimierungspotenziale erkennen; die Zuordnung der personellen Ressourcen zu den operativen Aufsichtseinstellungen war verbesserungsfähig. Die Umsetzung der integrierten Aufsicht befand sich innerhalb der Finanzmarktaufsichtsbehörde noch in einem Anfangsstadium.

Kurzfassung

Ziele der Gebarungsüberprüfung

Ziel dieser Gebarungsüberprüfung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) hinsichtlich der Mitwirkung an der Bankenaufsicht sowie des BMF hinsichtlich der Rechtsaufsicht über die FMA war es, die Errichtung der neuen Allfinanzaufsichtsbehörde FMA – diese nahm am 1. April 2002 ihren operativen Betrieb auf – zu evaluieren und auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung hin zu überprüfen. Weiters sollten auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Vorschläge für die Gestaltung der neuen Struktur der Finanzmarktaufsicht in Österreich erarbeitet werden. (TZ 1)

Vor-Ort-Prüfungen

Die Vor-Ort-Prüfungstätigkeit bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken erfolgte nur unzureichend; die Prüfungsintervalle waren zu lang und die Prüfungsintensität zu gering. In den Jahren 2005 und 2006 war eine deutliche Verschiebung der Vor-Ort-Präsenzen in Richtung Gutachtenstätigkeit festzustellen. (TZ 41, 42)

Die nur ansatzweise durchgeführten Follow-up-Prüfungen stellten in der Vergangenheit eine entscheidende Schwäche im Aufsichtssystem dar. Die Kritikpunkte bzw. Empfehlungen in den Prüfberichten wurden nicht systematisch und konsequent weiterverfolgt. (TZ 43)

Die gegenwärtige Zuständigkeitsregelung für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen im Bankenbereich nach Risikoarten (Markt- und Kreditrisiken bzw. operationelle Risiken) erwies sich als nicht mehr zeitgemäß. Die Zusammenlegung der Prüfungszuständigkeiten würde eine ganzheitliche Bewertung von Prüfungsthemen, bezogen auf sämtliche Risikoarten, ermöglichen und damit die Effizienz im Bereich der Bankenaufsicht erhöhen. (TZ 39)

Die mit der Bewilligung der internen Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko verbundenen hohen personellen Kapazitätsbelastungen sowohl bei der OeNB als auch bei der FMA wirkten sich auf die Intensität des Prüfungsdienstes im Bankenbereich nachteilig aus.

Sollten z.B. nur die 650 noch nicht begutachteten Primärbanken in den mehrstufig organisierten Sektoren (Raiffeisenbanken, Sparkassen und Volksbanken) einen Antrag auf Genehmigung eines eigenen auf internen Ratings basierenden Ansatzes (IRB) stellen, würde eine unverändert extensiv durchgeführte Gutachtenserstellung im Bereich der IRB-Systeme insgesamt rd. 130 Personenjahre binden. Damit wären etwa die gesamten Prüferkapazitäten der OeNB von rd. 32 Personen (im Jahr 2005) über einen Zeitraum von vier Jahren ausschließlich mit der Gutachtenstätigkeit beschäftigt. (TZ 45)

Die für die Prüfung aller Wertpapierdienstleistungsunternehmen erforderliche Zeitspanne von rd. 38 Jahren war zu lang, die Prüfungsintensität verbesserungswürdig. Auch bei den 28 inländischen Kapitalanlagegesellschaften und deren Investmentfonds war die Prüffrequenz mit ein bis zwei Prüfungen jährlich deutlich zu niedrig. (TZ 47, 54)

Strategie

Das vom Aufsichtsrat beschlossene Konzept „Strategische Neudimensionierung der Aufsicht“ sah eine Personalaufstockung der FMA von 45 Mitarbeitern für den Planungszeitraum bis 2009 vor. Für 2007 genehmigte der Aufsichtsrat eine Ausweitung des Stellenplans um bis zu 24 Mitarbeiter, während die Dreijahresplanung der FMA für die Jahre 2006 bis 2008 noch von einem Personalzuwachs von nur neun Mitarbeitern ausgegangen war. (TZ 8)

Die für die Berechnung der notwendigen Personalaufstockungen im Zuge des Konzepts zur strategischen Neudimensionierung herangezogenen Mengengerüste berücksichtigten nur neue, nicht jedoch auch gleichzeitig wegfallende Aufgaben. Die insgesamt geplante Erhöhung des Personalbedarfs um mehr als 20 % stand aus strategischer Sicht im Widerspruch zu früheren eigenen Vorgaben und war insbesondere vom Ausmaß her nicht nachvollziehbar. (TZ 8)

Insgesamt waren die beschlossenen Personalaufnahmen in den Bereichen Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht sowie im Bereich Services im Verhältnis zu den Aufnahmen im Bereich Wertpapieraufsicht als überproportional hoch zu werten. Weitere Personalaufnahmen erschienen erst nach Überarbeitung der maßgeblichen Mengengerüste und Durchführung einer eingehenden Bedarfsanalyse zweckmäßig. (TZ 8)

Kurzfassung

Kostenstruktur

Die Gesamtkosten der Aufsicht (einschließlich der Kosten des BMF und der OeNB) stiegen von 2000 bis 2005 um 76 % auf 34,64 Mill. EUR. Der Bund trug im Jahr 2005 mit insgesamt 15,63 Mill. EUR – bei einer Gesamtbetrachtung der Kosten der Finanzmarktaufsicht bestehend aus BMF, OeNB und FMA – einen nahezu gleich hohen Kostenanteil wie die beaufsichtigten Unternehmen. Bei ausschließlicher Betrachtung der FMA-Kosten betrug der Bundesanteil 2005 rd. 18 %. (TZ 25)

Integrierter Aufsichtsansatz

Es gelang zwar, innerhalb eines kurzen Zeitraumes durch die Integration der verschiedenen Aufsichtsmaterien Verbesserungen in der Aufsichtsstruktur herbeizuführen, eine nachvollziehbare Bewertung der behaupteten Kostenvorteile und Effizienzsteigerungen konnte jedoch nicht vorgelegt werden. (TZ 4)

Die Umsetzung des integrierten Aufsichtsansatzes bei der FMA bedarf noch einer materiellen Weiterentwicklung, weil das in Österreich herrschende Aufsichtsmodell mit einer überwiegend sektoralen Gliederung innerhalb der FMA und einer Mitwirkung der OeNB im Bankenbereich die gesamthafte Umsetzung einer integrierten Aufsicht erschwerte. (TZ 55)

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Mit dem Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz wurde die FMA als weisungsfreie Anstalt des öffentlichen Rechts zur Durchführung der Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht eingerichtet und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Das gewählte Behördenmodell für die FMA und die damit verbundene Rechtskonstruktion wurden mit dem Ziel geschaffen, die operationelle Unabhängigkeit der FMA nach internationalen Standards mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen der Kontrolle und der parlamentarischen Verantwortlichkeit in Einklang zu bringen. Die verfassungsrechtliche Absicherung der operationellen Unabhängigkeit der FMA sowie die Errichtung einer Allfinanzaufsicht waren als positive Entwicklungen zur Stärkung des Finanzplatzes Österreich zu werten. (TZ 3, 4, 28)

In den EU-Staaten hat sich noch kein Best-practice-Modell für die Durchführung der Agenden der Finanzmarktaufsicht herausgebildet. (TZ 9)

Melde- und Analysesysteme

Im Bereich der Markt- und Börsenaufsicht wurden neben den systemunterstützt durchgeführten Routineanalysen keine wesentlichen Untersuchungen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten vorgenommen. (TZ 53)

Die Qualität der von den Banken und den meldepflichtigen Instituten gemäß dem Wertpapieraufsichtsgesetz gemeldeten Daten wurde nur formal bzw. auf Plausibilität hin geprüft; Stichprobenkontrollen vor Ort wurden nicht ausreichend durchgeführt. Verwaltungsübertretungen im Zusammenhang mit den Meldepflichten von Banken ahndete die FMA mit nur minimalen Geldstrafen. (TZ 32, 33)

Die Abgrenzung der Analyseaufgaben zwischen der OeNB und der FMA in quantitative und qualitative Analysesysteme stieß auf Schwierigkeiten; Doppelgleisigkeiten und aufwendige Abstimmungsprozesse insbesondere bei der Einzelbankenanalyse waren die Folge. Die Nutzung von Synergien durch die Bündelung von spezifischem Know-how würde die Betrauung nur einer Institution mit der Durchführung bankaufsichtlicher Analysen voraussetzen. Eine Heranziehung der derzeit bestehenden Analysen zur Früherkennung von Risiken und zur Aufdeckung von kurzfristig auftretenden Problemen von Kreditinstituten war nur eingeschränkt möglich. (TZ 34)

Die für Managementgespräche sowohl im Bereich der Banken- als auch der Wertpapieraufsicht aufgewendeten Ressourcen standen in keiner angemessenen Relation zu der damit erzielten Wirkung als Aufsichtsinstrument. (TZ 50, 51)

Kurzfassung

Bankprüfer

Die externe Rotation der Bankprüfer könnte die Schwächen des gegenwärtig für die Prüfung von Banken angewandten Modells der internen Rotation beseitigen. Ihre Einführung würde zur Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei Prüfungen sowie zur Sicherung der Qualität und der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung sowie zur Stärkung der Unabhängigkeit der Bankprüfer beitragen. Die beideten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sollten daher in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu bestellt werden. (TZ 36)

Organisation

Die Überwachung der operativen Geschäftstätigkeit des Vorstandes durch den Aufsichtsrat erfolgte nur unzureichend, weil konkrete Aufsichtsmaßnahmen von der Berichtspflicht an den Aufsichtsrat und damit von seiner Kontrolle ausgenommen waren. (TZ 14)

Die Anfang 2004 durchgeführte Aufstockung von vier auf fünf Organisationsbereiche war angesichts der geringen Leitungsspannen nicht nachvollziehbar. (TZ 16)

Der Aufbau der Internen Revision in der FMA hielt über einen längeren Zeitraum nicht mit der Bedeutung bzw. den Erfordernissen einer weitgehend unabhängigen internen Kontrollinstanz Schritt. Insbesondere in den ersten Jahren fehlte eine funktionierende Interne Revision. Eine mehrjährige Prüfungsplanung war noch nicht eingerichtet; auch lag noch kein Revisionshandbuch vor. (TZ 23, 24)

Personalangelegenheiten

Der Mitarbeiterstand stieg in den ersten fünf Jahren seit Bestehen der FMA um mehr als 125 %, der Personalaufwand verdoppelte sich im selben Zeitraum. Unterschiedliche Gehaltsschemata verursachten einen zusätzlichen Aufwand für die FMA. (TZ 18, 19)

Eine zusätzliche Kostenbelastung erwuchs der FMA durch die hohe Fluktuationsrate; diese stieg von 5,7 % (2004) auf 13,4 % (2006). Die Refundierung der Ausbildungskosten wurde bis 2007 großzügig gehandhabt. (TZ 20, 21)

Mögliche Modelle der Finanzmarktaufsicht

Der RH zeigte in einer vorausschauenden Betrachtung wesentliche Vor- und Nachteile von fünf in Diskussion befindlichen Aufsichtsmodellen auf. (TZ 56)

Kenndaten zur Finanzmarktaufsichtsbehörde

Rechtsform	Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit				
Unternehmensgegenstand	Durchführung der Bankenaufsicht, der Versicherungsaufsicht, der Wertpapieraufsicht und der Pensionskassenaufsicht				
Gebarung	2002 ¹⁾	2003	2004	2005	2006
	in Mill. EUR				
Aufwand	10,17	14,21	17,88	19,83	20,79
davon Personalaufwand	6,58	9,64	12,05	13,17	14,09
Erträge	3,87	4,41	5,84	5,99	6,36
davon Beitrag Bund	3,42	3,50	3,50	3,50	3,50
Kostenerstattung durch beaufsichtigte Unternehmen	6,30	9,80	12,04	13,84	14,43
Mitarbeiterstand (jeweils zum 31. Dezember) ²⁾	Anzahl				
	136,8	164,7	195,1	196,2	200,0

¹⁾ operative Betriebsaufnahme am 1. April 2002

²⁾ auf Vollzeitäquivalente umgerechnet

Kenndaten zur Aufsichtstätigkeit

beaufsichtigte Unternehmen zum 31. Dezember 2006	Anzahl
Kreditinstitute	876
Versicherungsunternehmen	111
Pensionskassen	20
Wertpapierdienstleistungsunternehmen	326
Finanzkonglomerate	4
Investmentfonds (in- und ausländisch)	6.468
Aktienemittenten	79
Wiener Börse AG	1

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Oktober und November 2006 die Gebarung der Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA) mit den Schwerpunkten der Aufgabenteilung zwischen der FMA und der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB), der Strategie, der Organisation und der Personalentwicklung der FMA, der Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht sowie der Markt- und Börsenaufsicht. Der operative Bereich der Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

Weiters überprüfte der RH die Gebarung der OeNB hinsichtlich der Mitwirkung an der Bankenaufsicht sowie die Gebarung des BMF hinsichtlich der Rechtsaufsicht über die FMA.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Errichtung der neuen Allfinanzaufsichtsbehörde FMA zu evaluieren und auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung hin zu überprüfen. Weiters sollten auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Vorschläge für die Gestaltung der neuen Struktur der Finanzmarktaufsicht in Österreich erarbeitet werden.

In die Überprüfung wurde auch die Umsetzung von früheren Empfehlungen des RH einbezogen (Reihe Bund 2001/1 Seiten 65 ff).

Die Gebarungsüberprüfung umfasste den Zeitraum von der Aufnahme der operativen Tätigkeit der FMA im April 2002 bis Ende 2006.

Zu dem im April 2007 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die FMA, die OeNB und das BMF im Mai 2007 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Juni 2007.

Untersuchungs- ausschuss

2 Am 30. Oktober 2006 beschloss der Nationalrat die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses betreffend „Finanzmarktaufsicht, BAWAG, Hypo Alpe-Adria und weitere Finanzdienstleister“. Der RH beendete daraufhin am 10. November 2006 die Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle. Dadurch unterblieb auch die Überprüfung konkreter aufsichtsbehördlicher Maßnahmen in Bezug auf ausgewählte Banken, auf Wertpapierdienstleistungsunternehmen (WPDLU) und auf Emittenten. Weiters wurden aufgrund des erwähnten Umstandes auch die Themenbereiche Staats- und Börsekommissäre, Amtshaftungsangelegenheiten und Regulierungsmaßnahmen der FMA nicht mehr in die Überprüfung mit einbezogen.

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung der FMA

Errichtung der FMA

Weisungsfreie Anstalt des öffentlichen Rechts

- 3.1** Mit dem Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz) (FMABG) wurde die FMA als weisungsfreie Anstalt des öffentlichen Rechts zur Durchführung der Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht eingerichtet und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Die Unabhängigkeit der FMA wurde durch verfassungsgesetzliche Weisungsfreistellung normiert. Die FMA vereinigt die zuvor im BMF und in der Bundes-Wertpapieraufsicht zersplitterte Aufsicht über Kreditinstitute, Versicherungsunternehmen, Pensionskassen, den gesamten Wertpapierdienstleistungsbereich sowie die Wiener Börse.

Die FMA nahm am 1. April 2002 den operativen Betrieb auf.

- 3.2** Nach Ansicht des RH entsprach die Errichtung einer operativ unabhängigen Finanzmarktaufsicht internationalen Standards.

Gesetzliche Zielvorgaben

- 4.1** Ausgangspunkt der Errichtung der FMA war eine historisch gewachsene und zersplitterte Aufsichtsorganisation, deren Wirkungsweise durch strukturelle und verfahrenstechnische Defizite beeinträchtigt war.

Der Hauptgesichtspunkt der Reformüberlegungen bestand darin, organisatorische und verfahrensrechtliche Voraussetzungen für eine operativ unabhängige und effektive Finanzmarktaufsicht zu schaffen. Sie sollte sektorübergreifend den gesamten Finanzmarkt umfassen und die schon zuvor verfolgten Ziele, wie z.B. die Finanzmarktstabilität, die Funktionsfähigkeit des Bankwesens, den Gläubigerschutz und die Marktaufsicht, in einem integrierten Aufsichtskonzept¹⁾ (Allfinanzaufsicht) vereinen.

¹⁾ Integrierte Aufsicht: Bündelung der Aufsicht über Banken, Versicherungen und andere Finanzinstitute bei einer Stelle

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung der FMA

Die Schaffung einer integrierten Aufsichtsbehörde sollte der Tendenz der beaufsichtigten Unternehmen zur zunehmenden Verflechtung entsprechen und zur größtmöglichen Synergienutzung führen. Die rechtlich selbständige Organisationsform sollte jene Flexibilität ermöglichen, die in Bezug auf personelle und sachliche Ressourcen sowie auch zur Erfüllung der EU-rechtlichen Vorgaben erforderlich ist. Darüber hinaus sollten die Zusammenlegung der Aufgaben und die gemeinsame Nutzung der Ressourcen zwischen der FMA und der OeNB Synergieeffekte sowohl für die Effektivität der Aufsicht als auch in wirtschaftlicher Hinsicht bewirken.

Erfolgskriterien für die Ausgliederung der Finanzmarktaufsicht mit einer Quantifizierung der erwarteten Synergieeffekte und einer Darstellung der Gesamtkostenentwicklung aller vom Bund zu tragenden Kosten der Finanzmarktaufsicht waren nicht eindeutig festgelegt.

- 4.2 Der RH anerkannte, dass es innerhalb eines kurzen Zeitraumes gelang, Verbesserungen in der Aufsichtsstruktur herbeizuführen. Die Integration der verwandten Aufsichtsmaterien Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht in der organisatorischen Einheit der FMA ermöglicht einerseits die gemeinsame Nutzung von Ressourcen und andererseits die Vermeidung der Redundanz von Spezialistenwissen durch die Zusammenführung unterschiedlicher Aufsichtsbereiche.

Zur weiteren Zielerreichung hielt der RH fest, dass die verfassungsrechtliche Absicherung der operationellen Unabhängigkeit der FMA und die Errichtung einer Allfinanzaufsicht grundsätzlich als positive Entwicklungen zur Stärkung des Finanzplatzes Österreich zu werten waren. Ungeachtet dessen bedurfte die Umsetzung des integrierten Aufsichtsansatzes noch einer materiellen Weiterentwicklung.

Die übrigen Ziele der Ausgliederung erachtete der RH als noch nicht zufriedenstellend erfüllt. Zum einen konnte das Ziel der größtmöglichen Synergienutzung aufgrund von Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenproblemen zwischen der FMA und der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht noch nicht erreicht werden, so dass eine Steigerung der Effizienz der Aufsicht durchaus noch möglich ist. Zum anderen ließ auch die Flexibilität des Ressourceneinsatzes bei der FMA noch erhebliche Optimierungspotenziale erkennen, zumal bisher die Übernahme neuer Aufgaben durch die FMA fast durchwegs mit Forderungen nach mehr Personal verknüpft war und die Zuordnung der personellen Ressourcen zu den operativen Aufsichtsleistungen noch verbesserungsfähig war.



Zusammengefasst stellte der RH fest, dass das mit der Errichtung der FMA verfolgte Ziel einer Optimierung der organisatorischen Abläufe im Sinne einer integrierten Aufsichtsführung über den gesamten Finanzmarkt noch nicht erreicht wurde.

Darüber hinaus hielt der RH kritisch fest, dass keine konkreten und quantifizierten Vorgaben hinsichtlich der erwarteten Synergien nach den Kriterien eines Ausgliederungskonzepts vorhanden waren, die durch die Konzentration der Ressourcen von zuvor zersplitterten Aufsichtskompetenzen erwartet wurden. Als Vorteile der Reformmaßnahmen wurden von den betroffenen Institutionen zwar wiederholt bedeutende Kosteneinsparungen und Synergieeffekte durch Ressourcen- und Kosteneffizienz genannt, allerdings vermisste der RH eine nachvollziehbare Darstellung der behaupteten Kostenvorteile und Effizienzsteigerungen.

- 4.3 *Laut Mitteilung der FMA würde die Nutzung von Synergieeffekten der gesamten Finanzmarktaufsicht einer umfassenden und abgestimmten Kostenstudie aller drei betroffenen Organisationen bedürfen.*

Die OeNB teilte die Beurteilung des RH, dass Verbesserungen in der Aufsichtsstruktur erzielt worden seien, jedoch das Ziel der größtmöglichen Synergienutzung zwischen der FMA und der OeNB noch nicht erreicht worden sei.

Das BMF führte aus, dass das Ausmaß der Synergien unter anderem vom behördlichen Aufgabenspektrum bestimmt werde und eine vorgängige Quantifizierung weder aussagekräftig noch angestrebt worden sei.

- 4.4 Der RH hielt fest, dass jede in der Aufsichtstätigkeit eingebundene Institution berufen ist, am Ziel der größtmöglichen Synergienutzung durch die Beseitigung von Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenproblemen mitzuwirken.

Nach Ansicht des RH sollten die mit einem Ausgliederungsvorhaben beabsichtigten Ziele bezüglich Inhalt, Ausmaß und Zeitbezug in einem Ausgliederungskonzept klar formuliert sowie Messgrößen und Erfolgskriterien für die Zielerreichung definiert werden.

Rechtliche Rahmenbedingungen für die Errichtung der FMA

Empfehlungen aus
dem Jahr 2001

- 5.1** Der RH hat in seinem Bericht zur Bankenaufsicht, Reihe Bund 2001/1, eine Reihe von Empfehlungen zur Reform der Bankenaufsicht abgegeben.

Aus diesem Themenkomplex wurden wesentliche Bereiche bereits umgesetzt, wie die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Bündelung von vier Aufsichtsbereichen), die Verstärkung personeller Ressourcen, die Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit aufsichtsrechtlicher Maßnahmen, der Entfall der Voranmeldung von Prüfungen sowie strengere Anforderungen an Eigentümer und Geschäftsleiter von Kreditinstituten sowie an Bankprüfer.

Offen und damit noch nicht bzw. nicht erschöpfend umgesetzt sind insbesondere die Empfehlungen des RH betreffend vermehrte Prüfungen an Ort und Stelle auch unter Einsatz eines Zufallsauswahlmodells, die externe Rotation der Bankprüfer und die Verringerung der in die Bankenaufsicht eingebundenen Organe sowie Behörden zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten und besseren Nutzung der Ressourcen.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass seine dargelegten Ansätze zur Reform des Systems der Bankenaufsicht bei den Zielsetzungen für die Neuordnung der Finanzmarktaufsicht mitüberlegt, jedoch nur zum Teil aufgegriffen bzw. umgesetzt wurden.

Strategische Planung

Organisatorische
Eingliederung

- 6.1** In der FMA war die Abteilung Finanzen und Controlling für den Aufbau und die Ablaufkoordination des unternehmensweiten Zielsystems samt der entsprechenden Abweichungsanalyse im operativen und im strategischen Bereich verantwortlich. Demgegenüber kam der Stabsabteilung Allgemeine Vorstandsangelegenheiten und Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenhang mit strategischen Fragen lediglich eine Mitwirkungskompetenz zu.

- 6.2** Der RH hielt fest, dass die maßgebliche Zuordnung der strategischen Planung zu einer Abteilung in der Linie, die überdies schwerpunktmäßig mit Fragen des Rechnungswesens, der Budgetierung und des Controllings befasst war, nicht zweckmäßig erschien.



Strategische Planung



Finanzmarktaufsicht

Der RH empfahl, die Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung einer Stabsstelle des Vorstandes zuzuweisen.

6.3 Die FMA sagte dies zu.

Strategische Ziel-
formulierungen und
Planungsinstrumente

- 7.1** In der FMA wurde ab dem Jahr 2003 eine strukturierte strategische Planung mit Hilfe externer Berater aufgebaut und von diesen auch bis 2006 begleitet. Im Jahr 2004 wurde diese durch ein „Mission Statement“ im Sinne eines Leitbildes ergänzt, das nicht nur das Selbstverständnis der FMA, sondern auch die Ziele und die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele umschrieb.

Zu den Instrumenten der Strategieentwicklung zählte die Definition der externen und internen Rahmenbedingungen, wobei diese Bedingungen in Form eines Stärken- und Schwächen-Kataloges erarbeitet wurden. Wesentlicher Bestandteil im Planungsprozess waren zwei Strategieklausuren pro Jahr, deren Ergebnisse jeweils in einem Dreijahresplan festgehalten wurden.

Auf Basis dieser Dreijahresziele wurden dann die Jahresziele für das Folgejahr erstellt. In den Jahren 2006 und 2007 waren die Jahresziele und die Dreijahresziele nahezu ident.

An die Ziel- und Maßnahmenplanung schloss ein nach Bereichen gegliedertes, umfassendes und sehr detailliertes Maßnahmen-Controlling an, aus welchem der Zielerreichungsgrad in Form eines Ampelstatus ersichtlich war.

- 7.2** Der RH anerkannte den hohen Detaillierungsgrad des Maßnahmen-Controllings, vermerkte allerdings kritisch, dass die Mehrjahresplanung hinsichtlich der mittel- bis längerfristigen Komponenten nicht ausreichend entwickelt war.

Der RH empfahl daher, die Erfordernisse zukünftiger Entwicklungen verstärkt in die mittelfristige Planung einfließen zu lassen.

- 7.3** Die FMA sagte zu, nach der Aufbauphase den strategischen Schwerpunkt in Richtung Mehrjahresdenken zu verlagern und die Mittelfristplanung zu forcieren.

Strategische Neudimensionie- rung der Aufsicht

- 8.1** Die Erfüllung neuer gesetzlicher Aufgaben, das Erfordernis verstärkter Follow-up-Kontrollen, die adäquate zeitnahe Beaufsichtigung der stark gestiegenen Zahl von Investmentfonds und die besondere Berücksichtigung sensibler Themen stellten die FMA vor neue Herausforderungen. Als eine Konsequenz daraus legte der Vorstand der FMA dem Aufsichtsrat das Konzept „Strategische Neudimensionierung der Aufsicht“ vor, das eine Personalaufstockung von 45 Mitarbeitern für den Planungszeitraum bis 2009 vorsah.

Für das Jahr 2007 genehmigte der Aufsichtsrat eine Ausweitung des Stellenplans um bis zu 24 Mitarbeiter. Die Ausweitung basierte auf Mengengerüsten, die sich an neu hinzugekommenen Aufgaben orientierten. Eine gesonderte Betrachtung von gleichzeitig wegfallenden Aufgaben oder Aufgaben mit nur temporärem Charakter stellte die FMA nicht an.

Die Dreijahresplanung der FMA für die Jahre 2006 bis 2008 ging noch von einem Personalzuwachs von nur neun Mitarbeitern aus. Weiters bezeichnete der Vorstand der FMA noch im Juni 2005 im Finanzausschuss des Nationalrates den Personalstand von 200 Mitarbeitern als ausreichend und betonte die überdurchschnittliche Kontrolleffizienz der FMA im internationalen Vergleich.

Des Weiteren äußerte auch die OeNB einen Personalmehrbedarf von mehr als zehn Mitarbeitern für die Erfüllung der Bankenaufsichtsaufgaben. Dieser wurde mit der geplanten Intensivierung ihrer Aufsichtstätigkeit begründet; im ersten Schritt sollten dafür 2007 vier neue Mitarbeiter aufgenommen werden.

- 8.2** Der RH stimmte grundsätzlich mit der FMA überein, dass zahlreiche neue Aufgaben eine Aufstockung der Ressourcen erforderlich machen. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass die insgesamt um mehr als 20 % geplante Erhöhung des Personalbedarfs aus strategischer Sicht im Widerspruch zu früheren eigenen Vorgaben stand und insbesondere vom Ausmaß her nicht nachvollziehbar war.

Dies auch deshalb, weil die für die Berechnung der notwendigen Aufstockung herangezogenen Mengengerüste nur neue und nicht auch gleichzeitig wegfallende Aufgaben berücksichtigten. Insbesondere die geplanten Aufnahmen in den Bereichen Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht sowie im Bereich Services erschienen dem RH im Verhältnis zu den Aufnahmen im Bereich Wertpapieraufsicht als überproportional hoch.



Strategische Neudimensionierung
der Aufsicht

Finanzmarktaufsicht

Der RH empfahl daher, die Mengengerüste nochmals kritisch zu prüfen, eine eingehende Bedarfsanalyse zu erstellen und weiteres Personal erst nach Erstellung von Mengengerüsten, die um wegfallende bzw. nur temporär wahrzunehmende Aufgaben bereinigt sind, aufzunehmen.

8.3 *Die FMA sagte zu, das Konzept der „Strategischen Neudimensionierung“ mit bereinigten Mengengerüsten zu untermauern und die Bedarfsanalysen für den Personalmehrbedarf detaillierter darzulegen.*

Vergleiche mit internationalen Aufsichtsbehörden

9.1 Als Träger der Finanzmarktaufsicht kommen im Wesentlichen eine unabhängige bzw. eigenständige Behörde, die Notenbank und das Finanzministerium in Frage. Vor dem Hintergrund differierender politischer Strukturen und finanzmarktaufsichtlicher Traditionen entwickelten sich in der EU Aufsichtsmodelle unterschiedlicher Ausprägung. Die Spannweite reichte von Ländern, die für jeden Aufsichtsbereich eine eigene Aufsicht vorsahen (sektorale Aufsicht), bis hin zu Ländern, die alle Aufsichtsbereiche in einer einzigen Institution zusammenfassten (integrierte Aufsicht).

Laut einer Publikation der Europäischen Zentralbank aus dem Jahr 2006 verfügten 14 der 27 Mitgliedstaaten der EU über eine integrierte Finanzmarktaufsicht; in 13 Mitgliedstaaten existierten gemischte Aufsichtsmodelle. Die jeweilige Notenbank übte in vier Fällen die integrierte Aufsicht aus. Insgesamt bestanden in 24 Mitgliedstaaten unterschiedlich gewichtete Zuständigkeiten bzw. Mitwirkungen der Notenbanken im Bereich der Bankenaufsicht.

9.2 Der RH hielt fest, dass sich in den EU-Staaten noch kein Best-practice-Modell für die Durchführung der Agenden der Finanzmarktaufsicht herausbildete.

Vergleiche mit internationalen Aufsichtsbehörden

10.1 Drei Vergleichsstudien über bis zu 16 Finanzmarktaufsichten, und zwar durch die Vereinigung integrierter Finanzmarktaufsichten vom August 2004, die FMA vom Oktober 2005 und das Institut für schweizerisches Bankwesen der Universität Zürich vom April 2006, boten einen Überblick über die Bereiche Kosten, Mitarbeiter sowie Vor-Ort-Prüfungen und Analysetätigkeit. Die wichtigsten Kennzahlen, die im Wesentlichen auf Daten der Jahre 2003 und 2004 beruhen, sind nachstehender Aufstellung zu entnehmen:

Tabelle 1: Vergleich von Aufsichtsbehörden

	Wert der FMA	Mittelwert	Maximalwert	Minimalwert
Mitarbeiter				
Durchschnittsalter der Mitarbeiter	35 Jahre	39 Jahre	44 Jahre	34 Jahre
Mitarbeiterfluktuation	7,5 %	5,7 %	13,8 %	1,4 %
Bildungsmaßnahmen je Mitarbeiter und Jahr	25,0 Stunden	45,0 Stunden	90,0 Stunden	6,5 Stunden
durchschnittliche Wochenarbeitszeit	46,5 Stunden	39,6 Stunden	46,5 Stunden	35,0 Stunden
Aufsichts- und Prüfungswesen			Anzahl	
Vor-Ort-Prüfungen je Beaufsichtigten und Jahr	0,05	0,24	0,48	0,05
Analysetätigkeit je Beaufsichtigten und Jahr	2,1 Tage	2,1 Tage	8,4 Tage	0,1 Tage
Mitarbeiter der Aufsicht im Verhältnis zu tausend Mitarbeitern der Finanzdienstleistungsbranche [Wert einschließlich Mitarbeiter der OeNB]	1,4 [2,0]	2,3	4,3	1,17
Kosten der Aufsicht			in 1.000 EUR	
je Mitarbeiter (in Vollzeitäquivalenten)	90	96	172	31
je Beaufsichtigten	13	30	73	4
im Verhältnis zur Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen	229	183	664	70

10.2 Der RH hielt fest, dass die Aufstellung ein für die FMA im internationalen Vergleich geringes Durchschnittsalter der beschäftigten Mitarbeiter, eine verhältnismäßig hohe Mitarbeiterfluktuation sowie eine hohe durchschnittliche Wochenarbeitszeit zeigt. Die Anzahl der jährlichen Vor-Ort-Prüfungen je Beaufsichtigten ist gering; die für die Analysetätigkeit je Beaufsichtigten aufgewendete Zeit liegt im internationalen Durchschnitt. Setzt man die gesamten Kosten der FMA ins Verhältnis zur Mitarbeiterzahl bzw. zur Zahl der Beaufsichtigten, arbeitet



Vergleiche mit internationalen
Aufsichtsbehörden

Finanzmarktaufsicht

die FMA kostengünstiger als die Mehrzahl der zum Vergleich herangezogenen Finanzmarktaufsichten.

Der RH empfahl, sich auf die aus der Tabelle zu ersehenden Schwächen zu konzentrieren und weitere Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten anzustellen, um Anhaltspunkte für die eigene Leistungsfähigkeit zu erhalten sowie zusätzliche Ansatzpunkte für Verbesserungspotenziale zu erkennen.

- 10.3** *Laut Mitteilung der FMA habe sie bereits Maßnahmen zur Behebung der aufgezeigten Schwächen ergriffen; auch werde sie weiterhin Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten anstellen.*

Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB

Gesetzliche Regelung **11.1** Die FMA hat gemäß § 69 Abs. 1 des Bankwesengesetzes (BWG) bei der Überwachung der Kreditinstitute auf das volkswirtschaftliche Interesse an einem funktionsfähigen Bankwesen und an der Finanzmarktstabilität Bedacht zu nehmen. Der Funktionsschutz des Gesamtsystems hat die Sicherung der institutionellen und operationalen Effizienz des Finanzplatzes Österreich zum Ziel.

Gleichermaßen leitete auch die OeNB vor allem aus rechtlichen Grundlagen (insbesondere aus dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und dem Protokoll über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank sowie auch aus dem Nationalbankgesetz) einen Auftrag zur Sicherung der Finanzmarktstabilität ab. Die Wahrnehmung dieser Funktion würde nach Ansicht der OeNB die Verfügbarkeit von internem Know-how über Einzelinstitute erfordern, so dass die Einbindung der OeNB in den regulären Aufsichtsprozess ein entscheidendes Kriterium für erfolgreiche Stabilisierungsmaßnahmen darstellen würde.

Dies führte dazu, dass die OeNB versuchte, ihren Aufgabenumfang in der Einzelbankenaufsicht aufrecht zu erhalten bzw. laufend zu erweitern. Diesen Bestrebungen standen intensive Aktivitäten der FMA gegenüber, dem gesetzlichen Auftrag durch personelle Aufstockung und Ausweitung ihrer Maßnahmen zur Wahrnehmung der integrierten Aufsicht bestmöglich zu entsprechen.

Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB

Die vor der Errichtung der FMA als hoheitliche Allfinanzaufsichtsbehörde bestehenden sowie im BWG umschriebenen Aufgaben und Mitwirkungsrechte der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht blieben bestehen bzw. wurden noch erweitert. Insbesondere war die FMA verpflichtet, die OeNB bei Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der Bankenaufsicht und bei Kreditinstituten oder Kreditinstitutsgruppen in Finanzkonglomeraten mit der Durchführung von Prüfungen der ordnungsgemäßen Begrenzung von Marktrisiken und Kreditrisiken zu betrauen. Darüber hinaus konnte die FMA die OeNB auch mit sonstigen Prüfungen von Kreditinstituten beauftragen. Zudem wurde der OeNB mit der Zahlungssystemaufsicht ein neuer Aufgabenbereich übertragen.

Weiters sahen die Bestimmungen des BWG vor, dass die OeNB in einer Reihe von Genehmigungsverfahren der FMA mit der Erstattung gutachtlicher Äußerungen zu beauftragen war bzw. diesbezüglich beauftragt werden konnte. Auch das bereits bestehende System der Meldeerhebung und -verarbeitung durch die OeNB wurde im Wesentlichen unverändert belassen. In einer Reihe von Fällen räumte das BWG der OeNB ein Anhörungsrecht ein, wie z.B. vor Erteilung einer Konzession an ein Kreditinstitut.

Ferner konnte die OeNB einen maßgeblichen Einfluss auf die Bestellung und Zusammensetzung des Vorstandes und des Aufsichtsrates der FMA nehmen.

11.2 Der RH wies auf den engen Zusammenhang zwischen den gemeinsamen Zielsetzungen von FMA und OeNB im Bereich der Bankenaufsicht hin.

Zusammenwirken zwischen FMA und OeNB

12.1 Auf Basis der gesetzlichen Grundlagen vereinbarten die FMA und die OeNB im Oktober 2003 in einem gemeinsamen Positionspapier folgende Aufteilung der bankaufsichtlichen Aufgaben:

- Kernaufgabe der FMA war die behördliche Aufsichtstätigkeit, wie z.B. die Konzessionserteilung und die Verordnungserlassung, wobei auf die gesetzlichen Mitwirkungsrechte der OeNB Bedacht zu nehmen war.
- Statistik und Meldewesen bildeten die Schwerpunkte der OeNB, wobei sich die OeNB bei der automationsunterstützten Verarbeitung der Meldedaten als Dienstleister im Sinne des Datenschutzgesetzes 2000 für die FMA sah.



- Im Bereich der Analyse lag der Schwerpunkt der OeNB auf Standardauswertungen, makroökonomischen Analysen und Systemanalysen des österreichischen Finanzmarkts. Den Schwerpunkt der FMA bildeten die Einzelbank- und Kreditinstitutsgruppenanalysen.
- Den Tätigkeitsschwerpunkt der OeNB im Aufsichtsprozess stellte die Vor-Ort-Prüfung der Markt- und Kreditrisiken dar, während sich die FMA mit ihrer eigenen Vor-Ort-Prüfungseinheit auf die Prüffelder der operationellen Risiken konzentrierte.
- In internationalen Angelegenheiten war die FMA Ansprechpartner für ausländische Aufsichtsbehörden, wobei beide Institutionen in internationalen oder supranationalen Organisationen mitwirkten. Während in den Untergruppen des von der Europäischen Zentralbank eingerichteten Banking Supervision Committee ausschließlich die OeNB vertreten war, nahmen an einzelnen Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen des Ausschusses der Europäischen Bankaufsichtsbehörden (Committee of European Banking Supervisors) sowohl FMA- als auch OeNB-Mitarbeiter teil.

Zusätzlich und vertiefend zur erwähnten Punktation der Arbeitsteilung stimmten die FMA und die OeNB anlassbezogen ihre Grundhaltungen und Positionen zu verschiedenen Themen in schriftlichen Ausarbeitungen ab. Diese Abstimmungspapiere reichten von der Regelung über die Beschickung internationaler Gremien, über die Vorgangsweise bei den Vorabkonsultationen betreffend den auf internen Ratings basierenden Ansatz (IRB) bei der Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko, bis hin zur Zusammenarbeit auf den Gebieten des Markt- und Kreditrisikos bzw. des operationellen Risikos und den damit zusammenhängenden Prüfkompetenzen bei Vor-Ort-Prüfungen.

Aufgabenteilung zwischen FMA und OeNB

Trotz intensiver Abstimmungsprozesse traten in den Bereichen Analyse, Vor-Ort-Prüfungen und Mitwirkung bei internationalen Angelegenheiten Schwachstellen und Mängel insofern auf, als

- eine zweckmäßige Abgrenzung der quantitativen und qualitativen Analyseaufgaben nicht gelang sowie insbesondere im Bereich der Einzelanalyse von Kreditinstituten sowohl die FMA als auch die OeNB eigene Analysesysteme entwickelten, deren Ergebnisse zu einem erheblichen Abstimmungsbedarf führten, und
- bei der Durchführung der Vor-Ort-Prüfungen eine ganzheitliche Bewertung von Prüfungsthemen bezogen auf sämtliche Risikoarten erschwert war, verschiedene Prüfstandards und Prüftools angewandt wurden und die Prüftätigkeit insgesamt sowohl bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken als auch hinsichtlich der Follow-up-Prüfungen nur unzureichend erfolgte.

12.2 Der RH beanstandete die nicht zufriedenstellende Kooperation zwischen der FMA und der OeNB in Kernbereichen des Aufsichtsprozesses.

Er wies insbesondere auf die Vielzahl der Abstimmungsvereinbarungen und die auf verschiedenen Ebenen durchgeführten intensiven Abstimmungsprozesse sowie auf einen hohen Koordinationsaufwand zwischen der FMA und der OeNB im Bereich der Bankenaufsicht hin. Ungeachtet der getroffenen Regelungen hielt er kritisch fest, dass dennoch nicht immer eine eindeutige und zufriedenstellende Abgrenzung gelang und Doppelgleisigkeiten auftraten. Er empfahl, die noch vorhandenen Optimierungspotenziale in den Bereichen Analyse, Vor-Ort-Prüfungen und internationale Angelegenheiten auszuschöpfen.

Nach Ansicht des RH hätte das BMF im Sinne der bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und einer effizienten Organisation der Bankenaufsicht im BWG auf eine Regelung hinzuwirken, wonach die beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch zusammengeführt werden sollten.

12.3 Die FMA bestätigte in ihrer Stellungnahme die Ansicht des RH.

Die OeNB wies darauf hin, dass in der überwiegenden Anzahl der Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen des Committee of European Banking Supervisors jeweils nur eine Institution vertreten sei.

Organe

Vorstand

- 13.1** Der Vorstand der FMA bestand aus zwei Mitgliedern, die vom Bundesminister für Finanzen bzw. von der OeNB nominiert und auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten bestellt wurden. Die Funktionsperiode betrug bei der erstmaligen Bestellung einer Person zum Mitglied des Vorstandes drei Jahre, bei einer Wiederbestellung jedoch fünf Jahre. Der Vorstand hatte den gesamten Dienstbetrieb zu leiten und die Geschäfte der FMA zu führen.
- 13.2** Der RH empfahl dem BMF, zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde auf eine Erstreckung auch der ersten Funktionsperiode des Vorstandes der FMA auf fünf Jahre hinzuwirken.
- 13.3** *Das BMF gab bekannt, dass eine Verlängerung der ersten Funktionsperiode des Vorstandes auf Basis der bisherigen Erfahrungswerte im Zuge der Evaluierung der FMA geprüft werde.*

Aufsichtsrat

- 14.1** Der Aufsichtsrat überwachte die Leitung und die Geschäftsführung der FMA. Er setzte sich aus acht Mitgliedern, davon zwei nicht stimmberechtigten kooptierten Mitgliedern als Vertreter der beaufsichtigten Institutionen, zusammen.

Das FMABG enthält eine Aufzählung jener Aufgaben, die der Genehmigung des Aufsichtsrates bedürfen, wie z.B. der vom Vorstand zu erstellende Finanzplan einschließlich des Investitions- und Stellenplans, der Jahresabschluss, der Jahresbericht sowie der Abschluss von Kollektivverträgen und Betriebsvereinbarungen.

Unter Berufung auf § 95 Abs. 2 und 3 des Aktiengesetzes kann der Aufsichtsrat vom Vorstand jederzeit einen Bericht über die Angelegenheiten der Gesellschaft verlangen, die Bücher sowie Schriften der Gesellschaft einsehen und prüfen oder Sachverständige damit betrauen.

Gemäß § 6 Abs. 5 FMABG hat der Vorstand dem Aufsichtsrat vierteljährlich einen Bericht über die Aufsichtsführung im Berichtszeitraum zu geben sowie über die geplante Aufsichtspolitik und die künftigen Tätigkeitsschwerpunkte zu berichten.

Organe

Laut Auskunft des BMF wurden die inhaltlichen Schwerpunkte des erwähnten Quartalsberichtes unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs nach § 16 FMABG (Rechtsaufsicht des Bundesministers für Finanzen) einvernehmlich mit der FMA festgelegt, wobei die Daten größtenteils anonymisiert waren und der Bericht überwiegend statistisches Datenmaterial enthielt. Auch aus den Aufsichtsratsprotokollen war keine materielle Befassung des Aufsichtsrates mit operativen Aufsichtsthemen ersichtlich, wie z.B. die Verhängung der Geschäftsaufsicht oder die Einleitung eines Geschäftsleiter-Qualifizierungsverfahrens.

Im FMABG ist dem Aufsichtsrat der FMA eine besondere Überwachungspflicht hinsichtlich der Ahndung von Pflichtverletzungen durch den Vorstand auferlegt. Der Aufsichtsrat hat den Eintritt eines Abberufungsgrundes bei einem Vorstandsmitglied je nach Schwere der Pflichtverletzung entweder unverzüglich oder nach einer ergebnislos verstrichenen Aufforderung zur Herstellung des rechtmäßigen Zustandes dem Bundesminister für Finanzen mitzuteilen.

- 14.2** Der RH bemängelte die nicht ausreichende Überwachung der operativen Geschäftstätigkeit des Vorstandes, zumal wesentliche Angelegenheiten der Geschäftstätigkeit, insbesondere konkrete Aufsichtsmaßnahmen, von der Berichtslegung und damit der Kontrolle ausgenommen waren. Insgesamt setzte der Aufsichtsrat die im Gesetz gebotenen Instrumente nicht erschöpfend ein. Dadurch vermochte er auch die gesonderte Überwachungspflicht gegenüber dem Vorstand nur unzureichend zu erfüllen.

Der RH empfahl, eine qualifizierte Ex-post-Berichtspflicht (nachgängig) des Vorstandes für wichtige operative Aufsichtstätigkeiten des Vorstandes festzulegen und damit die Intensität der Überwachung des Vorstandes durch den Aufsichtsrat zu erhöhen.

- 14.3** *Laut Stellungnahme der OeNB könne es nicht die Aufgabe des Aufsichtsrates sein, behördliche Aufsichtsmaßnahmen zu überprüfen. Eine detaillierte Berichterstattung über Maßnahmen der Einzelaufsicht würde zu einer Vorabstimmung und damit zu einer Verantwortungsverschiebung auf den Aufsichtsrat führen.*

Laut Mitteilung des BMF bestehe gegen eine Ausweitung der Berichterstattung des Vorstandes über wesentliche Aufsichtsfälle kein Einwand, sofern sich diese auf abgeschlossene Verfahren beschränke und der Aufsichtsrat dies entscheiden würde.

Beratende
Institutionen

14.4 Der RH hielt eine umfassendere Berichterstattung an den Aufsichtsrat für eine zweckmäßige Maßnahme zur Intensivierung seiner Überwachungstätigkeit, wobei eine ex-post ausgestaltete Berichtspflicht weder eine Vorabstimmung der Maßnahmen der Einzelaufsicht noch eine Verlagerung der Verantwortung auf den Aufsichtsrat bewirken würde.

15.1 Zur Förderung der Zusammenarbeit, des Meinungsaustausches und der Beratung in Belangen des Finanzmarktes und der Finanzmarktstabilität wurde beim Bundesminister für Finanzen ein Finanzmarktkomitee eingerichtet. Es besteht aus je einem Vertreter des Bundesministers für Finanzen, der FMA und der OeNB. Als Themenschwerpunkte wurden österreichische Positionen zu neuen Richtlinienvorhaben, legislativen Fragen, zur wirtschaftlichen Lage der Großbanken und zu spezifischen Risikobereichen, zu aufsichtsspezifischen Angelegenheiten sowie zur Koordination von Krisenfällen im Finanzbereich behandelt.

Darüber hinaus bestand das auf hoher Managementebene der FMA und der OeNB angesiedelte Koordinationsforum als informelle Plattform und Nachfolgegremium der vormaligen Expertenkommission. Es diente der Beratung der FMA und der OeNB über Fragen des Bankwesens sowie der Abstimmung der Prüfprogramme und der Entsendung von Prüfern. Weiters wurde ein Abteilungsleiterforum mit dem Ziel eingerichtet, eine engere, direkte und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen der FMA und der OeNB auf Abteilungsleiterebene zu erreichen. Dabei wurden einerseits die Sitzungen des Koordinationsforums vorbereitet; andererseits standen konkrete operative und technische Aufsichtsthemen auf der Tagesordnung.

Die Sitzungen der angeführten Institutionen fanden vier- bis sechsmal im Jahr statt.

15.2 Der RH erachtete die Diskussionen im Finanzmarktkomitee vom strategischen Standpunkt aus zur Abstimmung von grundsätzlichen Positionen für die Aufsichtstätigkeit als wertvoll. Er wies jedoch darauf hin, dass sich das Koordinationsforum und das Abteilungsleiterforum vorwiegend mit intensiven und aufwendigen Abstimmungsprozessen zwischen der FMA und der OeNB beschäftigten, die in vielen Fällen zu keinen konkreten Ergebnissen führten. Nach Ansicht des RH stellten die letztgenannten Institutionen eine Brückenfunktion zwischen der FMA und der OeNB dar, auf die im Fall der organisatorischen Zusammenführung der zwei Bankenaufsichtsbereiche verzichtet werden könnte.

- 15.3** *Die FMA und die OeNB wiesen darauf hin, dass die genannten Abstimmungsprozesse im derzeitigen System systemimmanent seien, diese jedoch vom RH überbewertet würden.*

Organisation

Aufbauorganisation

- 16.1** Seit 1. Jänner 2004 verfügte die FMA über eine neue Organisationsstruktur. Neben den sektoral gegliederten Aufsichtsbereichen Banken-, Versicherungs-, Pensionskassen- und Wertpapieraufsicht wurde der Bereich Integrierte Aufsicht errichtet. Dieser sollte institutionell die Zusammenarbeit der auf die Märkte fokussierten Aufsichtsbereiche sicherstellen. In ihm wurden die Abteilungen Integrierte Finanzmärkte, Internationale Angelegenheiten und Europäische Integration sowie Rechts- und Verfahrensangelegenheiten zusammengefasst.

Nach dieser Organisationsänderung verfügte die FMA über fünf Bereiche mit insgesamt 18 Abteilungen, wobei ein Bereich zwei und ein weiterer Bereich drei Abteilungen umfasste.

Jede Änderung der Aufbauorganisation erforderte auch eine Änderung der Geschäftsordnung durch den Aufsichtsrat.

- 16.2** Der RH äußerte sich angesichts der geringen Leitungsspannen kritisch zu der Anfang 2004 durchgeführten Aufstockung der Bereiche.

Der RH empfahl, die Geschäftsverteilung aus der Geschäftsordnung herauszulösen, weil sonst bei jeder Organisationsänderung auch eine Änderung der Geschäftsordnung durch den Aufsichtsrat erforderlich wird.

- 16.3** *Die FMA wies darauf hin, dass sich die Leitungsspanne des Bereichs Integrierte Aufsicht seit seinem Bestehen um 5,5 Vollzeitäquivalente erhöht habe; die Empfehlung des RH würde im Übrigen umgesetzt werden.*

Das BMF erblickte in der empfohlenen Trennung zwischen Geschäftsverteilung und Geschäftsordnung keine besondere Erleichterung, weil Organisationsänderungen in den vom Aufsichtsrat zu billigenden Stellenplan hineinwirken.

16.4 Der RH erwiderte dem BMF, dass der Stellenplan einmal jährlich zusammen mit dem Finanzplan dem Aufsichtsrat zur Genehmigung vorzulegen ist, Änderungen der Geschäftsverteilung hingegen jahresdurchgängig zu berücksichtigen sind.

Ablauforganisation

17.1 Die Dokumentation der Ablauforganisation erfolgte nach verschiedenen formalen Kriterien, die teilweise in Form von Dienstanweisungen oder detaillierten Prozessbeschreibungen, aber auch durch Standards oder Checklisten festgeschrieben waren. Die FMA verfügte jedoch über keine gesamthafte Dokumentation bzw. übersichtliche Sammlung dieser Regelungen in Form eines Organisationshandbuches.

Die Informationssysteme der FMA waren durch ein umfangreiches Berichtswesen gekennzeichnet. Neben regelmäßigen Berichten, wie Monats-, Quartals- und Jahresberichten, sowie den mündlichen bzw. schriftlichen Berichten der einzelnen Abteilungen und Bereiche in den Vorstandssitzungen wurden noch abteilungsspezifische Berichte, sonstige Berichte (Management und Technical Reports) sowie letztlich die Prüfberichte erstellt.

17.2 Der RH bemängelte das ausgeprägte und aufwendige Berichtswesen sowie das Fehlen eines Organisationshandbuches als Grundlage für die Tätigkeit der FMA. Er regte im Sinne einer kritischen Bedarfsanalyse eine Vereinfachung der umfangreichen Berichtssysteme sowie die Erstellung eines Organisationshandbuches an.

17.3 *Laut Mitteilung der FMA sei das Berichtswesen im Zuge der Durchforstungsinitiative im Sinne der gebotenen Angemessenheit bereits verschlankt worden. Weiters sagte die FMA zu, ein Organisationshandbuch zu erstellen.*

17.4 Der RH hielt eine weitere Vereinfachung des Berichtswesens für möglich.

Personal

Personalentwicklung **18.1** Die FMA nahm ihre Geschäftstätigkeit im April 2002 mit 87,8 Mitarbeitern (auf Vollzeitäquivalente (VZÄ) umgerechnet) auf. Der Personalstand erhöhte sich bis Ende 2005 auf 196,2 VZÄ bzw. bis Ende 2006 auf 200,0 VZÄ.

Die nachstehende Tabelle veranschaulicht die Verteilung der Mitarbeiter auf die einzelnen Bereiche:

Tabelle 2: Mitarbeiter zum 31. Dezember 2006¹⁾

Bereich I – Bankenaufsicht	62,8
Bereich II – Versicherungs- und Pensionskassenaufsicht	35,0
Bereich III – Wertpapieraufsicht	30,0
Bereich IV – Integrierte Aufsicht	27,1
Bereich V – Services	35,1
Stabsabteilungen	8,0
Vorstandsbereich	2,0
Summe	200,0

¹⁾ Vollzeitäquivalente

Der Personalaufwand erhöhte sich von rd. 6,6 Mill. EUR im Jahr 2002 auf 13,2 Mill. EUR im Jahr 2005.

18.2 Der RH stellte fest, dass der Mitarbeiterstand in den fünf Jahren seit der Errichtung der FMA um mehr als 125 % stieg und sich der Personalaufwand im selben Zeitraum etwa verdoppelte.

Personalstruktur **19.1** Die FMA entstand durch die Zusammenführung verschiedener Beschäftigungsgruppen bzw. Organisationseinheiten aus unterschiedlichen Bereichen, wie z.B. aus dem BMF oder der Bundes-Wertpapieraufsicht. In der FMA bestanden im Überprüfungszeitraum vier verschiedene Gehaltssysteme, an deren Annäherung zwar gearbeitet wurde; eine Verwirklichung erfolgte bisher jedoch nicht.

Neben dem Beamten- und Vertragsbedienstetenschema für ehemalige Mitarbeiter des BMF bestand das Schema der Bundes-Wertpapieraufsicht für alle Mitarbeiter, die aus der ehemaligen Bundes-Wertpapieraufsicht übernommen wurden und nicht in das neue FMA-Schema wechselten. Das FMA-Schema schließlich galt für alle übrigen Angestellten und wurde seit dem 1. Jänner 2003 angewendet.

Weiters standen zwei in der OeNB karenzierte Mitarbeiter der FMA zur Dienstleistung zur Verfügung. Der Gehaltsaufwand für diese – ebenso wie für die beamteten Mitarbeiter – wurde von der FMA refundiert.

- 19.2** Der RH wies darauf hin, dass die unterschiedlichen Gehaltsschemata einen zusätzlichen Aufwand für die FMA bedeuteten.

Er empfahl, im Sinne der raschen Umsetzung eines einheitlichen Gehaltsschemas die Überleitung einzelner Mitarbeiter in das FMA-Schema durch gezielte Anreize zu beschleunigen.

- 19.3** *Die FMA teilte mit, dass seit der Aufnahme der operativen Tätigkeit 29 Mitarbeiter in das FMA-Gehaltsschema übergetreten seien, jedoch die rasche Umsetzung eines einheitlichen Gehaltsschemas aufgrund der gegebenen dienstrechtlichen Situation nicht möglich sein werde.*

Personalfluktuaton

- 20.1** Die Personalfluktuaton in den ersten fünf Jahren seit Bestehen der Aufsichtsbehörde verdeutlicht folgende Übersicht:

Tabelle 3: Austritte

2002	7
2003	15
2004	17
2005	23
2006	32
Summe	94

Die aus den Austritten abgeleitete Fluktuationsrate betrug 2004 5,7 %, stieg 2005 auf 10,6 % und erreichte 2006 den bisherigen Höchstwert von 13,4 %; werden aus der Anzahl der Vollzeitäquivalente die bei der FMA beschäftigten Beamten, die in der Regel keiner Fluktuaton unterliegen, herausgerechnet, ergibt sich für das Jahr 2006 eine Fluktuationsrate von 15,6 %.

Personal

Als Ursachen für die hohe Fluktuationsrate wurden von der FMA die Unzufriedenheit in Folge der Zusammenführung, das schnelle Wachstum (ständig wechselnde Zusammensetzung von Teams) sowie die Aufnahme von jungen Universitätsabsolventen genannt. Weiters würden unzureichende Verwendungserfolge bzw. fehlende Entwicklungsmöglichkeiten dazu beitragen. Darüber hinaus sei die gute Ausbildung der neuen Mitarbeiter in der FMA von Bedeutung gewesen; diese machte junge Akademiker mit ersten praktischen Erfahrungen auch für den übrigen Finanzsektor interessant, wobei die FMA mit den dort gebotenen Gehältern nicht immer konkurrieren konnte.

Die FMA versuchte, dieser negativen Entwicklung gegenzusteuern, und zwar beginnend von Mitarbeiterbefragungen über die Zufriedenheit und das Betriebsklima über Integrationsprogramme bis hin zu spezifischen „Attraction Programmen“. Dabei verfolgte die FMA das Ziel, ihre Attraktivität als Arbeitgeber in einem Zeitraum bis 2008 maßgeblich zu steigern und eine Fluktuationsrate von unter 10 % zu erreichen.

20.2 Der RH wies kritisch auf die hohen Fluktuationsraten hin. Er hob die mit jeder Personalfluktuationserneut anfallenden Kosten für Personalsuche und –aufnahme sowie für die Einarbeitung und die Ausbildung hervor.

Der RH bewertete die vom Vorstand eingeführten „Attraction Programme“ als positiv. Er empfahl, den Gründen für die markant steigenden Austritte nachzugehen und gezielt gegenzusteuern. Weiters regte er an, die Entwicklungsperspektiven für die Mitarbeiter unter anderem durch die Stärkung der Fachkarrieren zu erweitern.

20.3 *Laut Mitteilung der FMA werde der Empfehlung des RH in Form von gezielten Maßnahmen wie „Exit-Gesprächen“ bereits entsprochen.*

21.1 In den Jahren 2005 und 2006 refundierten drei ausgeschiedene Mitarbeiter rd. 4.900 EUR an Ausbildungskosten der FMA. Dieser Betrag entsprach einem Anteil von weniger als 1 % der gesamten Ausbildungskosten in den beiden Jahren. Laut einer neuen Regelung mussten die Ausbildungskosten ab 1. Jänner 2007 im Fall eines Austrittes bereits ab einem Betrag von 1.000 EUR – anstatt wie zuvor von 2.500 EUR – rückerstattet werden.

21.2 Der RH bemängelte die großzügige Handhabung der FMA hinsichtlich der Refundierung von Ausbildungskosten und die erst späte Änderung dieser Regelung.

Ressourceneinsatz

22.1 Die FMA führte im Jänner 2005 ein gegenüber dem Vorgängersystem weiterentwickeltes Leistungsadministrationssystem ein. Ziel war es, verbesserte Auswertungen zu erstellen und standardisierte Berichte für den Vorstand sowie die Bereichsleiter zu generieren.

Das neue System ermöglichte es, einen Überblick über den Einsatz der Personalressourcen zu geben, Vergleiche zwischen Abteilungen und Bereichen anzustellen, Kennzahlen zu errechnen sowie Entwicklungen im Zeitablauf darzustellen.

Von den im Jahr 2005 aufgezeichneten Gesamtressourcen entfiel auf die operative Aufsichtstätigkeit (einschließlich externer Kommunikation) ein Anteil von 51,5 %. Ihre Aufgliederung ist nachfolgender Aufstellung zu entnehmen:

Tabelle 4: Ressourcenverteilung der operativen Aufsichtstätigkeit	in %
Vor-Ort-Prüfungen	5,2
Unternehmensbesuche und Managementgespräche	2,2
Analysertätigkeit	10,9
behördliche Aufsicht	8,4
Aufsichtsentwicklung	4,0
externe Kommunikation	3,5
Legistik	2,8
sonstige (mehr als 20) Kleinpositionen ¹⁾	14,5
Summe	51,5

¹⁾ Anteil jeweils < 2 %

Der verbleibende Teil der Gesamtressourcen von 48,5 % verteilte sich auf die Hauptkategorien Administration/Organisation (21,2 %), Ausbildung und Wissensmanagement (6,1 %), Interne Kommunikation (5,3 %), Interne Revision (0,5 %), Internationale Tätigkeiten (4,6 %), Steuerungsfunktionen (Controlling, Finanzierung, Personal, Vorstandsangelegenheiten) (8,2 %) und Zeitdifferenzen (2,6 %).

Personal

Bei der vorstehenden Darstellung ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein wesentlicher Teil der operativen Aufsichtstätigkeit, und zwar der überwiegende Teil der Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der Bankenaufsicht, von der OeNB durchgeführt wurde.

Laut einer Prognoserechnung der FMA sollte sich der Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit am gesamten Personalressourceneinsatz durch die für das Jahr 2007 geplanten Personalaufnahmen erhöhen.

22.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass die FMA insgesamt den Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit erhöhen und insbesondere den für Vor-Ort-Prüfungen aufgewendeten Ressourcenanteil – sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den sonstigen Tätigkeiten – steigern sollte, um durch eine gestärkte Marktpräsenz sowohl eine höhere Präventivwirkung zu entfalten als auch die Finanzmarktkontrolle zu intensivieren.

22.3 *Die FMA wies darauf hin, dass sich der Anteil der Vor-Ort-Prüfungen bei Einrechnung der von der OeNB aufgewendeten Personalressourcen auf 15,6 % erhöhen würde. Darüber hinaus sei der Begriff der operativen Aufsichtstätigkeit sehr eng gefasst worden.*

22.4 Der RH erwiderte, dass er in seiner Darstellung das von der FMA verwendete Leistungserfassungssystem übernommen und dabei keine Umstufungen von Tätigkeiten vorgenommen hat.

Interne Revision

Organisatorische Eingliederung

23.1 Die Zeitspanne von der Einrichtung der Organisationseinheit Interne Revision im Februar 2002 bis zum Eintritt des ersten Revisors betrug 16 Monate. Zur Zeit der Nachbesetzung des Leiters der Internen Revision im März 2004 verfügte die FMA bereits über 180 Mitarbeiter.

23.2 Der RH vermerkte kritisch, dass der Aufbau der Revisionskapazitäten in der FMA über einen längeren Zeitraum nicht der Bedeutung bzw. den Erfordernissen einer weitgehend unabhängigen internen Kontrollinstanz entsprach; insbesondere in den ersten Jahren fehlte eine funktionierende Interne Revision.



Interne Revision

BMF

Finanzmarktaufsicht

Prüfungsplanung

24.1 Laut Revisionsordnung der FMA sollte der Leiter der Internen Revision unter Berücksichtigung der Risikoorientierung ein langfristiges Grundkonzept für Prüft Themen erstellen (Risikolandkarte). Aufbauend auf dieser Risikolandkarte und unter Berücksichtigung der Prüfressourcen war der Jahresprüfplan dem Vorstand zur Genehmigung vorzulegen. Dieser Prüfplan stellte die eigentliche Grundlage der Prüftätigkeit der Internen Revision dar.

Während die Jahresprüfpläne regelmäßig erstellt wurden, befand sich die übergeordnete Risikolandkarte noch in Arbeit. Weiters verfügte die FMA noch über kein Revisionshandbuch.

24.2 Der RH beanstandete das Fehlen einer Risikolandkarte und damit einer mehrjährigen Prüfungsplanung und empfahl, diese ehestmöglich zu erstellen.

Ferner regte er die Zusammenfassung aller die Revision betreffenden Normen, Richtlinien und Fragestellungen in einem eigenen Revisionshandbuch an.

24.3 *Die FMA führte dazu aus, dass zusätzlich zu einer risikoorientierten mehrjährigen Prüfungsplanung auch eine organisationsweit einheitliche Festlegung eines Risikoanalyseprozesses notwendig sei; dieser würde FMA-intern noch abgestimmt.*

Kosten der Finanzmarktaufsicht

Gesamtkosten-
entwicklung

25.1 Die Kosten der Finanzmarktaufsicht für das Jahr 2000 sowie ein Überblick der Gesamtkosten des Jahres 2005 sind in der nachstehenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 5: Kostenentwicklung der gesamten Finanzmarktaufsicht

	2000	2005			
	Gesamt	BMF	OeNB	FMA	Gesamt
		in Mill. EUR			
Gesamtaufwand	19,72	2,89	11,92	19,83	34,64
Sonstige Erträge	0,04	-	-	2,20	2,20
aufzuteilende Kosten gemäß FMABG	-	-	-	17,63	-
Ersatz Funktionsgebühren durch beaufsichtigte Unternehmen	1,93	1,79	-	0,29	2,08
Kostenerstattung durch beaufsichtigte Unternehmen	5,59	-	-	13,84	13,84
Kosten Bund	11,51	1,10	11,03	3,50	15,63
Kosten Aktionäre OeNB (ohne Bund)	0,65	-	0,89	-	0,89
		Anzahl			
Mitarbeiter (Vollzeitäquivalente)	159,75	19,77	75,60	196,20	291,57

Im Jahr 2000 waren rd. 160 Mitarbeiter mit der Beaufsichtigung des gesamten Finanzmarkts betraut; diese verteilten sich auf das BMF, die Bundes-Wertpapieraufsicht und die OeNB. Die Gesamtkosten der Aufsicht betragen 2000 19,72 Mill. EUR. Die Beaufsichtigten der Bereiche Banken-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht deckten Aufsichtskosten in Höhe von 7,52 Mill. EUR. Der Bund leistete in diesem Jahr – überwiegend für die Bankenaufsicht – 11,51 Mill. EUR einschließlich der bei der OeNB angefallenen Kosten von 8,18 Mill. EUR.

Im Jahr 2005 waren mit der Tätigkeit der Finanzmarktaufsicht insgesamt rd. 292 Mitarbeiter (+ 83 % gegenüber 2000) beschäftigt. Die Gesamtkosten der Aufsicht stiegen von 2000 bis 2005 um 76 % auf 34,64 Mill. EUR. Im Jahr 2005 stellte die FMA den beaufsichtigten Instituten nach Abzug des gesetzlich festgelegten Bundesbeitrags von 3,5 Mill. EUR einen Betrag in Höhe von 14,13 Mill. EUR (13,84 Mill. EUR + 0,29 Mill. EUR) in Rechnung.



Kosten der Finanzmarktaufsicht



Finanzmarktaufsicht

Eine Weiterverrechnung der bei der OeNB für die Mitwirkung an der Bankenaufsicht angefallenen Kosten in Höhe von 11,92 Mill. EUR an die FMA und letztendlich an die Beaufsichtigten war gesetzlich nicht vorgesehen. Gemäß § 69 Abs. 3 des Nationalbankgesetzes erhielt der Bund 90 % des verbleibenden Reingewinnes der OeNB. Unter zusätzlicher Berücksichtigung des entgangenen Körperschaftsteueranteils betrug die Kostentragung des Bundes 11,03 Mill. EUR. Darüber hinaus deckte der Bund die Kosten des BMF für Tätigkeiten der Finanzmarktaufsicht von 1,10 Mill. EUR ab.

25.2 Der RH wies darauf hin, dass der Bund im Jahr 2005 mit insgesamt 15,63 Mill. EUR – bei einer Gesamtbetrachtung der Finanzmarktaufsicht bestehend aus BMF, OeNB und FMA – einen nahezu gleich hohen Kostenanteil trug wie die beaufsichtigten Unternehmen. Bei ausschließlicher Betrachtung der FMA-Kosten ergab sich 2005 ein Bundesanteil von rd. 18 %.

Kostenverrechnungssystem der FMA

26.1 Die FMA war gemäß § 19 FMABG verpflichtet, jeweils einen Rechnungskreis für die vier Aufsichtsbereiche Banken-, Versicherungs-, Wertpapier- und Pensionskassenaufsicht zu bilden und für die weitestmögliche direkte Zuordnung der Aufsichtskosten zu sorgen. Das Ergebnis der direkt zurechenbaren Kosten stellte die Basis zur Ermittlung einer Verhältniszahl dar, die als Berechnungsgrundlage für die Aufteilung der nicht direkt zuordenbaren Kosten diente. Nach Abzug von Erträgen, des Bundesbeitrags in Höhe von 3,50 Mill. EUR und der im jeweiligen Rechnungskreis gebuchten Bewilligungsgebühren wurden die von den Kostenpflichtigen zu tragenden Gesamtbeträge pro Rechnungskreis ermittelt.

Kosten der Finanzmarktaufsicht

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Ergebnisse dieser Aufteilung für die Jahre 2002 bis 2005:

Tabelle 6: Kostenaufteilung Finanzmarktaufsichtsbehörde¹⁾

	2002		2003		2004		2005	
	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %	in Mill. EUR	in %
Bankenaufsicht	2,36	37,5	4,30	43,9	4,74	39,4	5,47	39,5
Versicherungsaufsicht	1,91	30,3	2,77	28,3	3,70	30,7	4,03	29,2
Wertpapieraufsicht	1,66	26,3	2,37	24,2	3,05	25,3	3,70	26,7
Pensionskassenaufsicht	0,37	5,9	0,36	3,6	0,55	4,6	0,64	4,6
Summe	6,30	100,0	9,80	100,0	12,04	100,0	13,84	100,0

¹⁾ Rundungsdifferenzen

Die Aufteilung auf die Kostenpflichtigen innerhalb des jeweiligen Rechnungskreises erfolgte gemäß den Bestimmungen der verschiedenen Materiengesetze. Die anteilmäßige Verteilung auf die vier Aufsichtsbereiche verschob sich im dargestellten Zeitraum nur geringfügig.

Der Anteil der nicht direkt einem Rechnungskreis zurechenbaren Arbeitsstunden laut dem Zeit- und Leistungserfassungssystem – ohne Berücksichtigung des Vorstandes – lag im Jahr 2005 bei 33,3 %. Nach Umlage der Arbeitsstunden verblieb ein Anteil von 24,1 % der Personalstunden zur Aufteilung gemäß der ermittelten Verhältniszahl.

26.2 Der RH hielt eine Reduktion des Anteils der nicht direkt zurechenbaren Personalstunden von rund einem Drittel der Arbeitszeit im Sinne einer detaillierteren Kostenaufteilung auf die einzelnen Rechnungskreise für angebracht. Er empfahl daher, das Zeit- und Leistungserfassungssystem zu verfeinern, um eine genauere Zuordnung der Tätigkeiten zu den einzelnen Rechnungskreisen zu ermöglichen.

26.3 *Laut Mitteilung der FMA habe sie bereits Maßnahmen eingeleitet, um den Produktkatalog des Zeit- und Leistungserfassungssystems zu erweitern.*



Kosten der Finanzmarktaufsicht



Finanzmarktaufsicht

Finanzplan

27.1 Der Vorstand der FMA war gesetzlich zur Erstellung eines Finanzplans einschließlich Investitions- und Stellenplan für jedes Geschäftsjahr und zur Vorlage an den Aufsichtsrat zwecks Genehmigung verpflichtet. Ebenso war die Ausarbeitung einer rechnungskreisbezogenen Kostenschätzung sowie ein vierteljährlicher Bericht des Vorstandes an den Aufsichtsrat betreffend die Einhaltung des Finanzplans einschließlich des Investitions- und Stellenplans gesetzlich vorgesehen.

Beim Vergleich zwischen prognostizierten und tatsächlichen Werten des Finanzplans wurden Planunterschreitungen bis zu 25 % festgestellt. Die FMA führte vierteljährlich eine Finanzplanrevision durch, die als Grundlage für den gesetzlich vorgeschriebenen Bericht an den Aufsichtsrat, aber auch für interne Zwecke diente.

27.2 Der RH empfahl, aufgrund der regelmäßigen Planunterschreitungen eine Optimierung der Planungsgenauigkeit bei der Finanzplanerstellung anzustreben. Die Notwendigkeit der aufwendigen Finanzplanrevisionen sollte im Hinblick auf die gesetzlichen Erfordernisse hinterfragt werden.

27.3 *In ihrer Stellungnahme bestätigte die FMA, dass die Planungsgenauigkeit des Budgets zu verbessern sei. Überdies werde in Abstimmung mit dem Aufsichtsrat an einem neuen Reporting für die Finanzplanrevisionen gearbeitet.*

**Rechtsaufsicht
durch den Bundes-
minister für
Finanzen**

28.1 Gemäß § 16 FMABG hat der Bundesminister für Finanzen die Aufsicht über die FMA dahin auszuüben, dass die FMA die ihr gesetzlich obliegenden Aufgaben erfüllt, bei Besorgung ihrer Aufgaben die Gesetze und Verordnungen nicht verletzt sowie ihren Aufgabenbereich nicht überschreitet.

(1) Als Ergänzung der Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit der FMA sowie zur Sicherstellung der verfassungsgesetzlich gebotenen politischen Kontroll- und Verwaltungsmechanismen hat der Bundesminister für Finanzen im Rahmen der Ausübung der erwähnten Rechtsaufsicht die Möglichkeit, Auskünfte der FMA über alle Angelegenheiten der Finanzmarktaufsicht einzuholen und der FMA die Durchführung von Prüfungen aufzutragen. Materielle Voraussetzung für die Ausübung der Aufsichtsinstrumente des Bundesministers für Finanzen ist der Verdacht einer Gesetzesverletzung bzw. das Vorliegen möglicher Missstände.

Rechtsaufsicht durch den Bundesminister für Finanzen

Von seinem Recht, Prüfungen zu beauftragen, hat der Bundesminister für Finanzen bisher einmal Gebrauch gemacht. Die Auskunftsrechte des Bundesministers für Finanzen wurden grundsätzlich im Rahmen der ein- bis zweimal monatlich stattfindenden Jour-fixe mit dem Vorstand der FMA ausgeübt.

(2) Weiters ist die FMA verpflichtet, vor der Erlassung von Verordnungen ein derartiges Vorhaben dem Bundesminister für Finanzen zur Kenntnis zu bringen und ihm in weiterer Folge Verordnungen vor deren Erlassung zu übermitteln. Ferner wirkt der Bundesminister für Finanzen im Rahmen der Konzessionserteilung nach dem BWG mit.

(3) Darüber hinaus hat der Bundesminister für Finanzen das Recht, für die FMA ein Vorstandsmitglied für den Vorschlag der Bundesregierung namhaft zu machen und die sechs Aufsichtsratsmitglieder zu bestellen, wobei die OeNB für drei Mitglieder ein Nominierungsrecht hat. Zur Durchführung der Verpflichtung des Bundesministers für Finanzen, die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung durch die FMA zu überwachen, kann er im Fall einer groben Pflichtverletzung neben der Verständigung des Aufsichtsrates auch das betreffende Vorstandsmitglied abberufen.

(4) Dem Grundsatz der parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit für jegliche Vollziehungstätigkeit im Bereich des Bundes folgend steht dem Finanzausschuss des Nationalrates das Recht zu, den Vorstand der FMA in seine Sitzungen zu laden und Auskünfte einzuholen. Darüber hinaus hat die FMA die Verpflichtung, dem Nationalrat jährlich einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. In diesen Bericht ist insbesondere ein Überblick über die aufsichtsrechtliche Tätigkeit und über die Lage der Finanzwirtschaft aufzunehmen.

28.2 Nach Ansicht des RH wurde das gewählte Behördenmodell für die FMA und die damit verbundene Rechtskonstruktion mit dem Ziel geschaffen, die operationelle Unabhängigkeit der FMA nach internationalen Standards mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen der Kontrolle und der parlamentarischen Verantwortlichkeit in Einklang zu bringen. Damit sollte der verfassungsrechtlich gebotenen Ministerverantwortlichkeit (Leitungs- und Organisationsverantwortung des Bundesministers) und der Kontrollkompetenz des Parlamentes in Bezug auf das Gesamtsystem der Finanzmarktaufsicht entsprochen werden.

Die etablierten Schnittstellen tragen dazu bei, dass der Bundesminister für Finanzen die zur Erfüllung seiner Verantwortung gemäß § 16 FMABG notwendigen Informationen erhält, ohne dass dadurch die Unabhängigkeit der FMA in Frage gestellt wird.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

Aufgaben der
Banken- und Wert-
papieraufsicht

29 Zur Bankenaufsicht zählen die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben und die Befugnisse, die im BWG sowie in weiteren taxativ aufgezählten Bundesgesetzen geregelt sind. Inhaltlich sind davon insbesondere die Konzessionierung von Kreditinstituten, die laufende Aufsicht über Kredit- und Finanzinstitute sowie Veranlagungsgemeinschaften, das Meldewesen, die Analysetätigkeit sowie die Vor-Ort-Prüfungen umfasst. Bei ihrer Aufsichtstätigkeit hat die FMA auf das volkswirtschaftliche Interesse an einem funktionsfähigen Bankwesen und an der Stabilität des Finanzmarktes Bedacht zu nehmen sowie darauf zu achten, dass die Kreditinstitute ihre Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern erfüllen.

Zu den Aufgaben im Bereich der Wertpapieraufsicht gehören insbesondere die Markt- und Börsenaufsicht, die Überwachung der Meldepflichten von Kreditinstituten, die Emittentenaufsicht, die Konzessionierung und die laufende Aufsicht über WPDLU sowie die Aufsicht über die Einhaltung der Wohlverhaltensregeln¹⁾ und der Compliancevorschriften²⁾.

¹⁾ Verpflichtung zur bestmöglichen Wahrung der Kundeninteressen bei der Veranlagung von Kundenvermögen

²⁾ innerbetriebliche Vorschriften der FMA, welche die Informationsweitergabe steuern und die missbräuchliche Verwendung oder Weitergabe von Insiderinformationen sowie mögliche Interessenskonflikte verhindern sollen

Konzessionierungen

BANKENAUF SICHT

30.1 Gemäß § 4 BWG bedarf der Betrieb der in § 1 Abs. 1 BWG genannten Geschäfte der Konzession der FMA. Darüber hinaus enthält das BWG eine Reihe weiterer Bewilligungspflichten der FMA.

Bei Gefahr für die Erfüllung der Verpflichtungen eines Kreditinstitutes gegenüber seinen Gläubigern, insbesondere für die Sicherheit der ihm anvertrauten Vermögenswerte, kann die FMA gemäß § 70 Abs. 2 BWG zur Abwendung dieser Gefahr befristete Maßnahmen durch Bescheid anordnen. Dazu zählen unter anderem die Untersagung von Kapital- und Gewinnentnahmen, die Bestellung eines Regierungskommissärs oder die Untersagung der Führung des Kreditinstitutes durch einen bestimmten Geschäftsleiter.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

Als Folge des von der FMA wahrzunehmenden Gläubigerschutzes ist die FMA zur Information der Öffentlichkeit berechtigt, bestimmte von ihr getroffene Maßnahmen gemäß dem BWG bekannt zu machen. In der Praxis wurde hievon kein Gebrauch gemacht.

- 30.2** Nach Auffassung des RH sollte das BMF darauf hinwirken, dass das BWG bei wiederholter bzw. fortgesetzter Nichtbeachtung von Feststellungen der FMA – auch ohne Vorliegen der Gläubigergefährdung – die Möglichkeit einräumt, bestimmte Geschäftsbeschränkungen nach § 70 Abs. 2 BWG auszusprechen; dies wäre z.B. bei einer beharrlichen Weigerung eines Kreditinstitutes, ein geeignetes Risikomanagementsystem zur Begrenzung der bankgeschäftlichen und bankbetrieblichen Risiken einzuführen, denkbar. Damit sollte die Aufsichtsbehörde schon frühzeitig eingreifen und befristete Aufsichtsmaßnahmen verhängen können, um die Möglichkeit einer Insolvenzvermeidung zu erhöhen.

Weiters empfahl der RH der FMA unter Hinweis darauf, dass die Publizität bei den von ihr getroffenen Maßnahmen ein sehr wirksames Mittel zur Prävention darstellt, die im Gesetz vorgesehenen Informationsmöglichkeiten der Öffentlichkeit gezielt zu nutzen.

- 30.3** *Die FMA teilte mit, dass sie eine Evaluierung und entsprechende Anpassung einschlägiger Bestimmungen des § 70 BWG unterstütze.*

Laut Mitteilung des BMF seien vor einer neuerlichen Ausweitung des Sanktionskatalogs die Erfahrungen der FMA mit dem neuen Aufsichtsinstrument des § 70 Abs. 4a BWG (Anmerkung: Vorschreiben eines zusätzlichen Mindesteigenmittelerfordernisses) abzuwarten.

WERTPAPIERAUFSICHT

- 31.1** Die gewerbliche Erbringung der Finanzdienstleistungen Beratung über die
- Veranlagung von Kundenvermögen („Vermögensberatung“),
 - Verwaltung von Kundenportefeuilles mit Verfügungsvollmacht im Auftrag des Kunden („Vermögensverwaltung“) und



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

- Vermittlung von Geschäftsgelegenheiten zum Erwerb oder zur Veräußerung von einem oder mehreren der in § 1 Abs. 1 Z 7 lit. b bis f BWG genannten Instrumente (z.B. Wertpapiere) („Vermittlung von Wertpapiergeschäften“)

bedarf der Konzession der FMA. Unabhängig vom Umfang ihrer Konzession durften die WPDLU keine Dienstleistungen erbringen, die das Halten von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Instrumenten von Kunden umfassten.

Ende 2006 verfügten von 326 konzessionierten WPDLU 185 Unternehmen über eine kleine und 141 über eine große Konzession. Die WPDLU mit einer großen Konzession durften das gesamte Spektrum der o.a. Finanzdienstleistungen erbringen. Die WPDLU mit einer kleinen Konzession wiesen demgegenüber einen geringeren Berechtigungsumfang auf.

Im Vergleich zu anderen Aufsichtsbereichen war die Aufsicht über die WPDLU von einer hohen Fluktuation der Beaufsichtigten und damit von entsprechend starker Neukonzessionierungstätigkeit gekennzeichnet. Da bei jeder Neukonzessionierung dieselben Konzessionierungsschritte durchlaufen werden mussten, war der Zeitaufwand für die Vergabe einer kleinen Konzession ähnlich hoch wie jener für eine große Konzession.

Im Jahr 2006 setzte die FMA eine Initiative, um die für Konzessionsangelegenheiten aufgewendeten Ressourcen zu reduzieren.

- 31.2** Der RH empfahl zu prüfen, ob nicht die WPDLU je nach Größe bzw. Komplexität der Geschäftsfelder unterschiedlichen Aufsichtsregimen unterworfen und insbesondere kleinere WPDLU nach einem vereinfachten Verfahren, wie z.B. nach der Gewerbeordnung, genehmigt werden sollten.

- 31.3** *Nach Ansicht der FMA rechtfertigt das mit dem Geschäftsfeld verbundene Risikopotenzial unterschiedliche Aufsichtsregime, weshalb sie die Empfehlung des RH im laufenden Umsetzungsprozess der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente gegenüber dem BMF eingebracht habe.*

Das BMF wies darauf hin, dass im Rahmen der Umsetzung der oben erwähnten Richtlinie Wettbewerbsvorteile durch ein erleichtertes Regime und damit verbundene für Kunden nachteilige Regelungen ausgeschlossen seien.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

- 31.4** Der RH erachtete es für zweckmäßig, die in der Richtlinie vorgesehenen fakultativen Ausnahmeregelungen eingehend zu prüfen und die Möglichkeiten eines richtlinienkonformen Aufsichtssystems für kleine WPDLU, welches auf das mit dem Geschäftsfeld verbundene Risikopotenzial Bedacht nimmt, zu untersuchen. Zudem hielt er fest, dass mit der Unterwerfung von WPDLU unter sachlich begründete, unterschiedliche Aufsichtsregime nicht zwingend ein niedrigeres Aufsichtsniveau mit wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen verbunden sein muss.

Meldewesen

BANKENAUF SICHT

- 32.1** Die Kreditinstitute meldeten die im § 74 BWG und in den darauf Bezug nehmenden Verordnungen vorgesehenen Daten mittels elektronischer Datenübertragung der OeNB. Nur einzelne Stammdaten wurden direkt der FMA übermittelt.

Die OeNB unterzog die übermittelten Daten nur einer Formalprüfung bzw. Plausibilitätskontrolle. Wurden dabei Unregelmäßigkeiten bzw. Abweichungen außerhalb der Schwankungsbreiten festgestellt, erfolgten eine telefonische Abklärung der Ursache mit den Meldepflichtigen sowie eine Dokumentation der Vorgänge. Nach der Plausibilitätsprüfung bzw. über Wunsch auch schon vor Ende der Plausibilitätsprüfung konnte die FMA auf die Meldedaten zugreifen.

Die Meldedaten stellten die Grundlage für Einzelbankenanalysen der OeNB und der FMA sowie für statistische Auswertungen und vertiefte Analysen dar.

Das Nichteinhalten der Meldefristen, die Verletzung der Formvorschriften oder die wiederholte unrichtige oder unvollständige Vorlage bzw. die Nichtvorlage der Großkreditmeldungen stellen gemäß BWG Verwaltungsübertretungen dar, die mit einer Geldstrafe bis zu 30.000 EUR zu ahnden sind. Die FMA ahndete im Jahr 2005 keine diesbezüglichen Verwaltungsübertretungen; in den Jahren 2003 und 2004 bewegten sich die mit Strafverfügungen verhängten Geldstrafen nur zwischen 100 EUR und 300 EUR.

- 32.2** Nach Ansicht des RH würde die Übermittlung aller Melde- und Statistikdaten an die OeNB den Vorteil einer einheitlichen Erhebung sichern. Mit der Weiterführung dieses Meldesystems wäre auch der Datenzugriff der OeNB für systemische Analysen in Erfüllung ihres Finanzmarktstabilitätsauftrages sichergestellt.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

Der RH empfahl, über die Plausibilitätskontrolle hinaus vermehrt Stichprobenkontrollen zur Überprüfung der Plausibilität der Meldungen und der Funktionalität der internen Kontrollsysteme vor Ort durchzuführen, um bewussten Verschleierungen von Meldedaten oder Falschmeldungen entgegenzuwirken.

Weiters sollten standardisierte Auswertungen der von den meldepflichtigen Instituten begangenen Meldefehler durchgeführt werden, um eine Häufung hinsichtlich bestimmter Fehlerkategorien bzw. einzelner Institute eindeutig erkennen zu können. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sollten in weiterer Folge als Begründung für gezielte Vor-Ort-Prüfungen dienen.

Darüber hinaus empfahl der RH der FMA, bei wiederholten Falsch- oder Fehlmeldungen schärfere Sanktionen zu verhängen.

- 32.3** *Die FMA und die OeNB wiesen darauf hin, dass auf das Meldewesen abzielende Prüfungen wiederholt stattgefunden hätten und das Meldewesen auch im Rahmen von Abschlussprüfungen und Vor-Ort-Prüfungen stichprobenartig überprüft worden sei.*

Darüber hinaus stimmte die FMA dem RH zu, bei wiederholten Falsch- oder Fehlmeldungen schärfere Sanktionen zu verhängen.

Die OeNB merkte an, dass die standardisierte Auswertung von Instituten mit gehäuften Meldefehlern im Zuge der Neugestaltung der Datenqualitätsprüfungen umgesetzt würde.

- 32.4** Der RH hielt aufgrund der Bedeutung der Meldedaten für die Einzelbankenanalyse und für die Früherkennung von Systemrisiken verstärkte Stichprobenprüfungen der aufsichtsstatistischen Meldungen – ähnlich jenen schwerpunktmäßig in den Jahren 2005 und 2006 durchgeführten Prüfungen der Zinsrisikostatistik – für erforderlich.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

WERTPAPIERAUFSICHT

- 33.1** Meldepflichtige Institute waren gemäß § 10 des Wertpapieraufsichtsgesetzes (WAG) verpflichtet, jedes Geschäft mit meldepflichtigen Instrumenten (z.B. Wertpapieren) spätestens an dem auf den Tag des Geschäftsabschlusses folgenden Bankarbeitstag der FMA zu melden. Zusätzlich zu den Meldesätzen der Institute erhielt die FMA Transaktionsmeldungen aus dem XETRA-Handelssystem¹⁾ der Wiener Börse.

¹⁾ XETRA: „Exchange electronic trading“ ist das elektronische Handelssystem der Frankfurter Wertpapierbörse und wird seit 1999 auch an der Wiener Börse für den Wertpapierhandel eingesetzt.

Die Richtigkeit der Meldungen prüfte die FMA, indem sie die Meldesätze der meldepflichtigen Institute untereinander bzw. mit jenen der Wiener Börse abglich. Die Prüfung auf Vollständigkeit und Plausibilität erfolgte automatisch.

Im Jahr 2005 erhielt die FMA insgesamt 8,31 Mill. Meldungen. Über eine aggregierte Standardauswertung, welche Meldefehler die einzelnen meldepflichtigen Marktteilnehmer begingen, verfügte die FMA nicht.

- 33.2** Der RH regte – ergänzend zum Meldesystem im Bereich der Bankenaufsicht – eine standardisierte Auswertung der Meldefehler an. Dadurch könnte gezielter festgestellt werden, ob es sich bei fehlerhaften Meldungen um Einzelfälle handelt oder ob möglicherweise organisatorische Versäumnisse einzelner Marktteilnehmer vorliegen.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

Analysen

BANKENAUF SICHT

- 34.1** Die zum Großteil standardisierte und automatisierte Analyse-Vorstufe war bei der OeNB angesiedelt, die Analyse-Detailstufe im Wesentlichen bei der FMA.

Auf Basis der zahlreichen Auswertungen und mit Hilfe quantitativer Komponenten erstellte die OeNB vierteljährlich einen Gesamtbericht über die Ergebnisse der im Bereich der Bankenaufsicht eingesetzten Einzelanalysemodelle (so genannter ABBA-Gesamtreport¹⁾), in dem alle Banken mit Hilfe eines Ampelansatzes bewertet wurden. Zusätzlich verfasste die OeNB themenorientierte Berichte über Markt- und Kreditrisiko, Deckungspotenziale sowie Rating und Ranking. Sowohl diese Auswertungen als auch der ABBA-Gesamtreport waren den Mitarbeitern der FMA zugänglich.

¹⁾ ABBA: Austrian Banking Business Analysis, von OeNB und FMA gemeinsam ausgearbeitete Analysensysteme im Bereich Bankenaufsicht

Die FMA führte Einzelbankanalysen der beaufsichtigten Institute auf Basis des gesamten Berichtswesens und sämtlicher der Aufsicht zur Verfügung stehenden Informationen durch, wie Daten aus Berichten der Staatskommissäre sowie Informationen aus bankaufsichtlichen Prüfberichten, Jahresabschlussberichten, Managementgesprächen und Pressemeldungen. Auch behördliche Zusatzinformationen flossen in die Auswertung ein. Die OeNB hatte keinen Zugriff auf diese erweiterten Informationen der FMA.

Alle drei Monate fand auf Abteilungsleitererebene unter Teilnahme der OeNB und der FMA der „ABBA-Umreihungsworkshop“ statt. Dabei wurden die Ergebnisse der quantitativen Aufbereitung und Kategorisierung durch die OeNB und jene der um qualitative Komponenten erweiterten Analyse der FMA abgestimmt. Vor allem wurde die Situation von Kreditinstituten mit kritischer Einstufung diskutiert; gegebenenfalls wurden Umstufungen hinsichtlich der Ampelbewertung vorgenommen.

Darüber hinaus unterzog die OeNB einmal jährlich die fünf größten österreichischen Bankkonzerne einer Einzelbankenanalyse, wobei zusätzlich eine halbjährliche Anpassung der Auswertungen stattfand. Die Grundlage dafür bildeten die Daten des Meldewesens, erweitert um Informationen aus Pressemeldungen und Managementgesprächen. Außerdem analysierte die OeNB einmal jährlich die Osteuropatöchter österreichischer Banken.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

Weiters führte die OeNB einmal jährlich anhand der Jahresabschlussberichte und Pressemeldungen ein Bankenmonitoring für weitere 18 Institute durch. Überdies wertete die OeNB die ihr elektronisch übermittelten bankaufsichtlichen Prüfungsberichte aus und erstellte in einem gesonderten Bericht für das Direktorium einen Gesamtüberblick. Die Auswertungen des Bankenmonitorings und die Analyseergebnisse der bankaufsichtlichen Prüfungsberichte waren der FMA nicht zugänglich.

- 34.2** Der RH wies kritisch auf die Schwierigkeiten einer zweckmäßigen Abgrenzung der Analyseaufgaben in quantitative und qualitative Analysesysteme, die insbesondere bei der Einzelbankenanalyse zu Doppelgleisigkeiten und aufwendigen Abstimmungsprozessen führten, hin. Er empfahl der FMA und der OeNB, eine Klarstellung dahingehend zu treffen, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführt, um durch die Bündelung des spezifischen Know-hows Synergien zu erzielen. Im Sinne einer funktionierenden Kooperation zwischen der FMA und der OeNB müssten die Analyseergebnisse beiden Institutionen zugänglich sein, um eine beidseitig effiziente Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Nach Ansicht des RH konnten die bestehenden Analysen nur eingeschränkt zur Früherkennung von Risiken und zur Aufdeckung von kurzfristig auftretenden Problemen von Kreditinstituten herangezogen werden, weil die Auswertungen aufgrund der gesetzlichen Meldefristen und Meldefrequenzen sowie der Dauer der einzelnen Verarbeitungsschritte erst nach einigen Monaten erstellt wurden. Die Auswertungen trugen daher überwiegend zur Beobachtung von Unregelmäßigkeiten, Entwicklungen und strukturellen Stärken bzw. Schwächen von Banken bei. Sie könnten als Ansatzpunkte für eine effizientere Einzelanalyse dienen.

Der RH empfahl der FMA und der OeNB, die Analyseinstrumente und Kennzahlensysteme im Sinne eines risikobasierten Aufsichtsansatzes – insbesondere auch zur Früherkennung von Risiken – weiterzuentwickeln und laufend zu schärfen sowie ihre Anwendung zu optimieren.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

34.3 Laut Stellungnahme der FMA würden die Analyseinstrumente und Kennzahlensysteme laufend weiterentwickelt sowie aufgrund des neuen Basel II-Meldewesens¹⁾ eine massive Schärfung zur Risiko-Früherkennung erfahren.

¹⁾ Basel II bezeichnet die Gesamtheit der Eigenkapitalvorschriften, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht in den letzten Jahren vorgeschlagen wurden. Die Regeln müssen seit 1. Jänner 2007 in den Mitgliedstaaten der EU angewendet werden.

Nach Ansicht der OeNB seien die Analysekompetenzen grundsätzlich klar abgegrenzt worden. Die OeNB unterstrich jedoch die Empfehlung des RH, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführen sollte. Weiters würden die vorhandenen Analysesysteme ein wesentliches Element des Risk Assessment darstellen und auch im Sinne eines Frühwarnsystems eingesetzt werden. Die Empfehlung zur Weiterentwicklung von Analysesystemen würde aufgegriffen werden.

34.4 Der RH entgegnete der OeNB, dass trotz mehrerer Abstimmungsvereinbarungen Überschneidungen bei der Einzelbankanalyse auftraten, die durch Zugriff beider Institutionen auf die von einer Stelle erarbeiteten Analyseergebnisse hätten vermieden werden können. Er wies auf die eingeschränkte Tauglichkeit der Analysetools zur Risiko-Früherkennung hin und bezog sich in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen in der von der FMA und der OeNB ausgearbeiteten gemeinsamen Publikation „Die Analyselandschaft der österreichischen Bankenaufsicht“, wonach die Ergebnisse der Analysen höchstens eine „Warnlampenfunktion“ einnehmen und nicht als „Frühwarnsysteme“ dienen.

WERTPAPIERAUFSICHT

35.1 Die FMA setzte im Bereich der Wertpapieraufsicht drei verschiedene Analyseinstrumente ein.

Den seit 2003 von den WPDLU jährlich auszufertigenden Analysefragebogen wertete die FMA im zweiten Halbjahr 2006 erstmals gesamthaft aus. Mit zwei weiteren, zum Teil noch in Entwicklung stehenden Systemen (Securities Information System (SIS) und Investment Firm Risk Matrix (IRMA)) wurden bereits vorhandene Datenquellen mit dem Ziel ausgewertet, in der Endausbaustufe für jedes WPDLU eine RisikoEinstufung vorzunehmen.

Ein Vergleich der Analyseinstrumente zeigte, dass sich die Auswertungen der drei Instrumente zum Teil überschneiden.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

- 35.2** Der RH anerkannte die Initiativen der FMA, ihre Analyseinstrumente weiterzuentwickeln.

Er regte jedoch an, die gesamthafte Auswertung der Analysefragebögen hinkünftig zumindest jährlich durchzuführen. Weiters wäre zu prüfen, ob nicht die zwei weiteren Systeme (SIS und IRMA) in ein Analyseinstrument zusammengeführt werden können.

- 35.3** *Die FMA teilte mit, dass mit der Adaptierung des Analyseinstruments IRMA das System SIS darin aufgehen werde.*

Bankaufsichtliche
Prüfberichte und
gesonderte Auf-
sichtsberichte

BANKENAUF SICHT

- 36.1** Die Bankprüfer nehmen eine Schlüsselrolle im Rahmen der Bankenaufsicht ein, weil die Prüfungspflicht nach dem BWG weit über den Prüfungsumfang eines Abschlussprüfers hinausgeht; sie sind zentrale Organe bei der Bestätigung der Richtigkeit des Rechenwerkes.

Die Prüfung der Gesetzmäßigkeit des Jahresabschlusses hat unter anderem auch die sachliche Richtigkeit der Bewertung sowie die Einhaltung der Ordnungsnormen des BWG (insbesondere hinsichtlich der Eigenmittel, der Großveranlagung und der Liquidität) zu umfassen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist in einem gesonderten bankaufsichtlichen Prüfungsbericht aufzunehmen, der eine Anlage zum Prüfungsbericht über den Jahresabschluss darstellt.

Bankprüfer sind die zum Abschlussprüfer bestellten beeideten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und die Prüfungsorgane gesetzlich zuständiger Prüfungseinrichtungen. Das Unternehmensgesetzbuch sieht für die Prüfung unter anderem von Banken das Modell der internen Rotation vor. Dies bedeutet, dass innerhalb einer Prüfungsgesellschaft der das Testat unterfertigende Prüfer und allenfalls der tätige Prüfungsleiter nach spätestens fünf Geschäftsjahren wechseln müssen.

- 36.2** Der RH regte an, zur Vermeidung eines routinemäßigen Vorgehens bei Prüfungen und zur Sicherung der Qualität und der Verlässlichkeit der Abschlussprüfung sowie zur Stärkung der Unabhängigkeit der Bankprüfer die beeedeten Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in regelmäßigen Zeitabständen, z.B. in einem fünfjährigen Turnus, neu zu bestellen und damit eine externe Rotation einzuführen. Um Qualitätseinbußen zu vermeiden und die Kontinuität der Prüfungstätigkeit zu wahren, könnte bei einem Prüferwechsel eine ein- bis zweijährige Übergangsphase mit zwei gleichzeitig agierenden Prüfungsgesellschaften festgelegt werden.

Der RH empfahl dem BMF, auf eine entsprechende gesetzliche Regelung hinzuwirken.

- 36.3** *Die FMA unterstützte die Empfehlung des RH nach der Einführung einer externen Rotation der Bankprüfer. Diese legistische Maßnahme sei auch im gemeinsam mit dem BMF und der OeNB erstellten Konzept der „Strategischen Neudimensionierung der Aufsicht“ als notwendig erachtet worden.*

Laut Stellungnahme des BMF könne es aufgrund der Ressortzuständigkeit nur eine auf Banken und Versicherungen beschränkte externe Rotation vorsehen. Grundsätzlich hätten die Diskussionen der letzten Jahre gezeigt, dass die Nachteile der externen Rotation überwiegen würden. Umgehungsmöglichkeiten seien nicht auszuschließen; damit sei eine echte lückenlose externe Rotation praktisch nicht umsetzbar gewesen.

- 36.4** Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass die externe Rotation der Bankprüfer insbesondere zur Stärkung ihrer wirtschaftlichen Unabhängigkeit und Unbefangenheit wesentlich beitragen würde.
- 37.1** Mit der Gesetzesnovelle zum BWG, BGBl. I Nr. 141/2006, wurden verschärfte Bestimmungen für Bankprüfer beschlossen. Es wurden unter anderem die Berichtspflicht der Bankprüfer gegenüber der FMA und die Ausschließungsgründe für Bankprüfer erweitert. Weiters wurde der Bankprüfer verpflichtet, den Aufsichtsratsvorsitzenden unter bestimmten Umständen auch außerhalb von Prüfungsaufträgen zu verständigen. Die Strafen bei Verletzung der Redepflicht wurden auf 50.000 EUR angehoben. Weiters müssen Prüfberichte und Prüfpläne der Internen Revision einer Bank auch dem Bankprüfer vorgelegt werden.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

37.2 Der RH anerkannte die im Jahr 2006 durchgeführten Gesetzesänderungen und hob insbesondere die Notwendigkeit hervor, die Zusammenarbeit der Bankprüfer mit der FMA und die Informationsflüsse der Bankprüfer an die Vorsitzenden der Aufsichtsräte deutlich zu intensivieren. Weiters erachtete er es für zweckmäßig, den Umfang der bankaufsichtlichen Prüfungen in Anlehnung an praktische Erfahrungen aus dem Aufsichtsprozess laufend zu aktualisieren.

WERTPAPIERAUFSICHT

38.1 Die WPDLU erstellten je nach Konzessionsumfang und Größe einen Jahresabschluss nach den Bestimmungen des BWG, des Unternehmensgesetzbuches oder des Einkommensteuergesetzes (Einnahmen–Ausgabenrechnung). Gemäß § 23 Abs. 2 WAG kann die FMA die Vorlage der Daten der Jahresabschlüsse und der Konzernabschlüsse nach dem BWG auch mittels elektronischer Übermittlung oder elektronischer Datenträger in standardisierter Form verlangen. Große WPDLU unterlagen der Prüfung eines zum Abschlussprüfer bestellten Wirtschaftsprüfers.

Weiters waren alle WPDLU dazu verpflichtet, die Einhaltung der Bestimmungen des WAG, insbesondere der §§ 10 bis 18, 21 und 22 WAG, von einem Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen. Das Ergebnis dieser Prüfung wurde in einen gesonderten Aufsichtsbericht aufgenommen. Der gesonderte Aufsichtsbericht bestand im Regelfall aus einer von der FMA vorgegebenen Checkliste sowie den dazu abzugebenden Erläuterungen.

Von den in Papierform eingelangten Jahresabschlüssen und Einnahmen–Ausgabenrechnungen erfasste die FMA einige Posten der Bilanz, der Gewinn– und Verlustrechnung sowie der Einnahmen– und Ausgabenrechnung in ihrer EDV, ohne jedoch eine vollständige Gliederung der Jahresabschlüsse bzw. Einnahmen–Ausgabenrechnungen vorzunehmen. Von den ebenfalls in Papierform übermittelten gesonderten Aufsichtsberichten wurde vorrangig der Inhalt der Checklisten elektronisch verarbeitet.

38.2 Der RH empfahl der FMA, sich die Jahresabschlüsse, die Einnahmen–Ausgabenrechnungen und die gesonderten Aufsichtsberichte in elektronischer, standardisierter Form übermitteln zu lassen, weil bei vollständiger elektronischer Erfassung der Jahresabschlüsse und der Einnahmen–Ausgabenrechnungen detailreichere Auswertungen als bisher möglich sind.

38.3 *Die FMA sagte dies zu.*



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

Vor-Ort-Prüfungen

BANKENAUF SICHT

- 39.1** Gemäß § 70 Abs. 1 Z 3 BWG hat die FMA zu Vor-Ort-Prüfungen im Bereich der Bankenaufsicht hinsichtlich der Prüfung der ordnungsgemäßen Begrenzung von Marktrisiken und Kreditrisiken die OeNB zu beauftragen. Darüber hinaus kann die FMA die OeNB auch mit sonstigen Prüfungen von Kreditinstituten beauftragen, wenn hierdurch das Verfahren wesentlich vereinfacht oder beschleunigt wird.

Nach der gegenwärtigen Regelung ist die OeNB auch zur Prüfung des Markt- und Kreditrisikos der Kreditinstitute in einem Finanzkonglomerat zuständig. Eine wirksame Überwachung des Finanzkonglomerats kann jedoch nur unter Einbeziehung aller beteiligten Finanzunternehmen, somit auch der Versicherungsunternehmen, erfolgen. Die Prüfungen in diesem Bereich obliegen jedoch der FMA.

Darüber hinaus konnte auch hinsichtlich der Konkretisierung der Prüfungszuständigkeit für die operationellen Risiken keine verbindliche Einigung zwischen der FMA und der OeNB erzielt werden.

- 39.2** Der RH wies auf die nachteiligen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen über die Prüfungszuständigkeiten hin. Nach seiner Ansicht sollte die nicht mehr zeitgemäße gesetzliche Trennung der Vor-Ort-Prüfungen nach ausschließlich in die Prüfungszuständigkeit der OeNB fallenden Risikoarten und den sonstigen Risikoarten, die auch von der FMA geprüft werden können, adaptiert werden. Eine ganzheitliche Bewertung von Prüfungsthemen im Sinne eines integrierten Aufsichtsansatzes sollte sämtliche Risikoarten übergreifend beurteilen können, um mögliche Zusammenhänge und wechselseitige Auswirkungen zu erkennen.

Der RH empfahl dem BMF, auf gesetzliche Regelungen hinzuwirken, wonach die Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zusammengelegt werden sollen, um die Verantwortlichkeit und die Effizienz im Bereich der Bankenaufsicht zu erhöhen.

- 39.3** *Die FMA und die OeNB stimmten der Empfehlung des RH, die gesetzliche Trennung der Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zu adaptieren und die Zuständigkeiten in einer Institution zusammenzulegen, zu.*

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

Während die FMA ein enges Zusammenwirken der Prüfungstätigkeit mit der behördlichen Aufsicht und der Off-site-Analyse¹⁾ für wesentlich erachtete, sollten nach Ansicht der OeNB die Prüfaktivitäten aufgrund der über Jahre aufgebauten umfassenden Expertise und Sachkompetenz in der OeNB konzentriert werden.

¹⁾ Off-site-Analyse: umfasst die Analyse der Kreditinstitute auf der Basis des gesamten Berichtswesens und sämtlicher der Aufsicht zur Verfügung stehender Informationsquellen

On-site-Analyse: umfasst die Koordination des gesamten allgemeinen Prüfungswesens für den jeweiligen Aufsichtsbereich sowie die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen

39.4 Der RH verwies hinsichtlich der möglichen organisatorischen Zuordnungen der Prüftätigkeiten auf seine unter TZ 56 dargestellten Aufsichtsmodelle.

40.1 Die FMA erstellte jährlich für das kommende Jahr ein Prüfprogramm, das vor der Beschlussfassung durch den Vorstand mit der OeNB abgestimmt wurde. Maßgebliche Kriterien für die Auswahl der zu prüfenden Unternehmen waren insbesondere die Systemrelevanz des Kreditinstitutes, Auffälligkeiten in der Einzelbankenanalyse, Banken auf der Evidenzliste, Banken mit langen Prüfungsintervallen und Banken mit negativen Prüfungsergebnissen.

Von den in der Evidenzliste 2005 enthaltenen zehn Banken – das sind jene, deren Prüfung schon im Vorjahr oder in den Vorjahren ange-regt wurde – wurden in den Jahren 2005 und 2006 nur sechs geprüft. Eine Bank schien, ohne geprüft worden zu sein, nicht mehr in der Evi-denzliste auf.

Von jenen fünf Banken, welche die Abteilungen Behördliche Aufsicht und Off-site-Analyse für den Prüfungsplan 2004 als Prüfungskan-didaten nominiert hatten, blieben in den folgenden drei Jahren zwei noch immer ungeprüft.

Von den in der Einzelbankenanalyse (ABBA-Gesamtreport) zum Stich-tag September 2005 ausgewiesenen 61 besonders auffälligen Banken waren nur acht im Prüfungsplan für 2006 enthalten.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

Finanzmarktaufsicht

Die Vorgaben für die jährliche Mindestanzahl an Vor-Ort-Prüfungen wechselten im Laufe der Jahre. Das im September 2006 beschlossene Konzept der Strategischen Neudimensionierung definierte als strategische Zielsetzung für die Zukunft 60 Vor-Ort-Prüfungen zuzüglich 48 Follow-up-Kontrollen.

- 40.2** Der RH kritisierte, dass die eigenen Kriterien der FMA für die Auswahl der zu prüfenden Kreditinstitute nur mangelhaft beachtet wurden. Er empfahl, bei der Erstellung des Prüfprogramms die für die Priorisierung der On-site-Prüfungen als wesentlich bezeichneten Auswahlkriterien, insbesondere risikoorientierte Analysen, mit deutlich mehr Nachdruck zu beachten.

Darüber hinaus regte er an, die Auswahl vor allem bei den dezentral organisierten Kreditinstituten auch nach einer Stichprobenauswahl (Zufallsprinzip) zu treffen. Diese Prüfungen sollten sich schwerpunktmäßig der Überprüfung der in den Sektoren eingerichteten Qualitätssicherungssysteme widmen und die Funktionsfähigkeit der Prüfungsverbände kontrollieren.

Der RH äußerte sich kritisch zur Vielzahl der wenig aufeinander abgestimmten Zielvorgaben für die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen; sie stützten sich mehr auf aktuelle Ereignisse aus dem Aufsichtsprozess bzw. auf externe Einflüsse als auf analytisch ermittelte Grundlagen.

- 40.3** *Laut Mitteilung der FMA beinhalte die Evidenzliste den erweiterten Kreis der Prüfkandidaten, die Liste werde aufgrund aktueller Ereignisse laufend adaptiert. Weiters habe sich ein Gutteil der 61 in der Einzelbankanalyse (ABBA-Gesamtreport) als besonders auffällig ausgewiesenen Banken im Rahmen von Verbänden zu freiwilligen Sicherungseinrichtungen zusammengeschlossen oder seien deren Eigentümer öffentliche Einrichtungen. Die eigenen Auswahlkriterien bei der Erstellung des Prüfprogramms würden ausreichend beachtet.*

Darüber hinaus griff die FMA die Empfehlung des RH auf, insbesondere bei den dezentral organisierten Kreditinstituten die Auswahl der Prüfungen auch nach dem Zufallsprinzip zu treffen.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

40.4 Der RH hielt den Ausführungen entgegen, dass selbst die FMA die Evidenzliste sowie erkennbare Auffälligkeiten im ABBA-Report und im SRP-Tool¹⁾ als zwei der vier wichtigsten Kriterien für die Erstellung des Prüfprogramms angeführt hat. Ohne die durch aktuelle Anlassfälle erforderlichen Adaptierungen des Prüfplans zu verkennen, verblieb er bei seiner Feststellung, dass die für die Priorisierung der Vor-Ort-Prüfungen als wesentlich bezeichneten Auswahlkriterien nicht dem selbst beigemessenen Stellenwert entsprechend beachtet wurden.

¹⁾ Supervisory Review and Evaluation Process: Analyseinstrument im Bereich Bankenaufsicht

41.1 Die Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit ist nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 7: Bankenaufsicht: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit

	2002	2003	2004	2005	2006
			Anzahl		
Vor-Ort-Prüfungen (einschließlich Follow-up)	19	22	35	35	29
davon OeNB	19	21	28	28	23
davon FMA	-	1	7	7	6
Prüfung von Depotbanken ¹⁾ durch die FMA	-	-	1	6	2
Gutachten betreffend Marktrisikomodelle und IRB-Verfahren ²⁾	-	2	3	8	24
Summe	19	24	39	49	55

¹⁾ Die Tätigkeit als Depotbank (z.B. gemäß § 23 des Investmentfondsgesetzes) wird im Rahmen der Vor-Ort-Prüfungen von Kapitalanlagegesellschaften oder Mitarbeitervorsorgekassen mitgeprüft.

²⁾ Die OeNB hat im Verfahren zur Bewilligung der internen Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko sowie der Marktrisikomodelle Gutachten zu erstellen.

Die durchschnittliche Anzahl der von der OeNB im Auftrag des BMF in den Jahren 1997 bis 1999 durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen lag bei 17,3 Prüfungen im Jahr.

41.2 Der RH zeigte auf, dass die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen im Zeitablauf bis 2004 sukzessive erhöht wurde. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass in den Jahren 2005 und 2006 eine deutliche Verschiebung der Vor-Ort-Präsenzen der OeNB und der FMA in Richtung Gutachtenstätigkeit festzustellen war. Wenngleich sich die Verfahren zur Gutachtenserstellung zum Teil intensiv mit Risikomodellen der Banken beschäftigten, handelte es sich hierbei dennoch um keine Maßnahmen im Sinne einer laufenden Überwachung der Kreditinstitute im Sinne des § 69 BWG.

41.3 *Laut Mitteilung der FMA müssten die nach Basel II geschaffenen internen Risikomodelle vor Ort geprüft werden, was eine mehrwöchige Vor-Ort-Präsenz bedinge.*

Die OeNB wies darauf hin, dass es sich bei der Gutachtenstätigkeit betreffend die auf internen Ratings basierenden Ansätze (IRB) zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage um intensive Überprüfungen von Risikomodellen handle. Dabei würden mathematische Modelle und insbesondere deren Einbindung in das laufende Risikomanagement überprüft.

41.4 Der RH erwiderte der FMA, dass die gesetzlichen Vorgaben des BWG hinsichtlich der IRB-Gutachtenstätigkeit keine dezidierten zeitlichen Vorgaben über die Vor-Ort-Präsenz enthalten.

Den Ausführungen der OeNB hielt der RH entgegen, dass eine differenzierte Beurteilung der Gutachtenstätigkeit und der klassischen Überwachungsaufgaben der Aufsichtsinstitutionen erforderlich ist; diese manifestiert sich insbesondere in der Wirkung und im Sanktionscharakter der getroffenen Maßnahmen.

42.1 Die FMA erfasste bis Ende 2006 in der Kategorie der Großbanken fünf Institute. Seit April 2002 wurden bei drei Großbanken im Zeitraum von fünf Jahren nur je eine Vor-Ort-Prüfung (mit einem eingeschränkten Thema der Osteuropa-Tochtergesellschaften), bei einer Großbank zwei und bei einer weiteren Großbank drei Vor-Ort-Prüfungen durchgeführt.

Von den 23 systemrelevanten Banken wurden in den letzten neun Jahren zwei überhaupt nicht geprüft; zehn Banken dieser Kategorie wiesen in den letzten acht Jahren Prüfungsintervalle von zumindest vier bis fünf Jahren auf.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

Darüber hinaus führte die OeNB von 2002 bis 2006 bei den fünf Großbanken sechs Begutachtungen von Marktrisikomodellen und sechs IRB-Verfahren durch. Die FMA hat im Zusammenhang mit der Prüfungstätigkeit bei einer Genossenschaftsbank eine Prüfung gemäß § 70 Abs. 1 Z 1 BWG auch beim betreffenden Zentralinstitut vorgenommen und weiters in fünf Fällen Großbanken in ihren Funktionen als Depotbanken in Verbindung mit Vor-Ort-Prüfungen bei Kapitalanlagegesellschaften bzw. Mitarbeitervorsorgekassen geprüft.

Laut den aktuellen Zielvorgaben für die jährliche Mindestanzahl an Vor-Ort-Prüfungen sollten die fünf Großbanken grundsätzlich einmal jährlich und die 23 systemrelevanten Banken alle zwei Jahre geprüft werden.

- 42.2** Der RH kritisierte die zu geringe Prüfungstätigkeit bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken, die von den eigenen Zielvorgaben erheblich abwich. Dieses Manko an Vor-Ort-Prüfungen vermochte auch die umfangreiche Gutachtenstätigkeit nicht gänzlich zu kompensieren.

Der RH empfahl daher der FMA und der OeNB, die Prüfungsfrequenz bei den für den österreichischen Finanzmarkt wichtigsten Banken deutlich zu erhöhen und die Prüfungsinhalte auszuweiten.

- 43.1** Die FMA beauftragte bzw. führte in den Jahren 2004 bis 2006 zwölf Follow-up-Prüfungen durch; davon entfielen vier Prüfungen auf systemrelevante Banken. Der Anteil der Follow-up-Prüfungen an den insgesamt durchgeführten Vor-Ort-Prüfungen (ohne IRB-Verfahren) betrug 11 %.

Das Konzept „Strategische Neudimensionierung der Aufsicht“ sieht für die Zukunft – ausgehend von 60-jährlichen Vor-Ort-Prüfungen – als neues Instrument auch Follow-up-Kontrollen vor, wobei jährlich bis zu 48 derartige Kontrollen durchzuführen wären. Sie sollen die vollständige Umsetzung der Maßnahmen aus den Prüfungsberichten kontrollieren und präventiv wirken.

Die Verantwortung für die Durchführung der Follow-up-Kontrollen liegt nach der neuen Geschäftsordnung bei den beiden Off-site-Analyse-Abteilungen der FMA. Der hierfür erforderliche Personalbedarf wurde mit sieben Mitarbeitern angegeben.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

Finanzmarktaufsicht

- 43.2** Der RH beanstandete, dass die bisher unzureichend durchgeführten Follow-up-Prüfungen in der Vergangenheit eine entscheidende Schwäche im Aufsichtssystem bildeten; die Kritikpunkte bzw. Empfehlungen in den Prüfberichten wurden nicht systematisch und konsequent weiterverfolgt.

Wenngleich nach Ansicht des RH Follow-up-Prüfungen zur Kontrolle der Umsetzung der von den Banken zur Mängelbehebung angekündigten bzw. getroffenen Maßnahmen zeitnah und umfassender als bisher durchzuführen wären, hielt der RH eine Verstärkung der Follow-up-Tätigkeiten in dem Ausmaß, wie es im Konzept „Strategische Neudimensionierung“ vorgesehen ist, für nicht nachvollziehbar. Die zweifellos erforderliche Intensivierung der Follow-up-Prüfungen sollte abgestimmt auf zwischenzeitlich erzielte Erfahrungswerte umgesetzt werden.

Weiters hielt der RH die Wirkung von Follow-up-Kontrollen für höher, wenn daran auch die an der Vor-Ort-Prüfung mitwirkenden Prüfer teilnehmen würden. Überdies wird die beschlossene Organisationsstruktur zu einer weiteren Zersplitterung der mit Prüfungskompetenzen betrauten Abteilungen der FMA führen.

- 43.3** *Die FMA bestätigte die Kritik des RH, dass in der Vergangenheit die Follow-up-Kontrollen im Gefolge von Vor-Ort-Prüfungen nicht im wünschenswerten Ausmaß durchgeführt worden seien.*

Laut Stellungnahme der OeNB habe sie stets argumentiert, dass keine Doppelgleisigkeiten im Bereich der Vor-Ort-Tätigkeiten entstehen sollen.

- 44.1** Die in der Abteilung On-site-Analyse der FMA geführte Prüfungsdatenbank bildete den zeitlichen Ablauf der Vor-Ort-Prüfungen ab. Darin wurden auch die Kurzfassungen der Prüfberichte aufgenommen, eine hausweite Evidenz der festgestellten Mängel erfolgte jedoch nicht. Auch ließ das bestehende System keine systematisierten Abfragen hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung des Prüfprogramms und der Prüfungsfrequenzen innerhalb der einzelnen Bankenkategorien zu.

- 44.2** Der RH erachtete es für wesentlich, dass in der Prüfungsdatenbank die festgestellten Mängel und Empfehlungen erfasst werden und die Umsetzung durch die Banken nachvollziehbar verfolgt werden kann. Weiters empfahl er die technische Weiterentwicklung der Prüfungsdatenbank zu einem Steuerungsinstrument bei der Prüfungsplanung und beim Prüfungscontrolling.

- 44.3** *Die FMA sagte dies zu.*

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

45.1 Die internen Ratingsysteme zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko sind nach der Umsetzung der Basel II-Richtlinien gemäß BWG durch die FMA bewilligungspflichtig. Wird ein einheitlicher auf internen Ratings basierender Ansatz (IRB) innerhalb einer Kreditinstitutsgruppe angewendet, ist die Antragstellung ausschließlich durch das übergeordnete Kreditinstitut ausreichend. Auch die bescheidmäßige Bewilligung ergeht an das übergeordnete Kreditinstitut, wobei im Spruch sämtliche nachgeordneten Kreditinstitute hinsichtlich der Erfüllung der Voraussetzungen gesondert abgehandelt werden.

Nach den einschlägigen BWG-Bestimmungen ist die OeNB mit einer gutachtlichen Äußerung über das Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen zu beauftragen. In grenzüberschreitenden Bewilligungsverfahren sind die EU-Schwesterbehörden in eine gutachtliche Äußerung mit einzubinden.

Im konkreten Fall einer diesbezüglichen Antragstellung durch ein übergeordnetes Kreditinstitut in eigenem Namen und im Namen von 51 nachgeordneten Instituten einer Kreditinstitutsgruppe sowie in weiteren Fällen der Genehmigung von IRB-Modellen führte die OeNB 2004 ein, 2005 sieben und 2006 23 Verfahren zur Erstellung von IRB-Gutachten durch. Der allein im Jahr 2006 hierfür aufgewendete Zeitaufwand der OeNB betrug 13,6 Personenjahre. Laut dem Auftrag der FMA hatte die OeNB für jedes antragstellende Kreditinstitut der Kreditinstitutsgruppe eine gesonderte gutachtliche Äußerung über das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zu erstatten.

Darüber hinaus wurden die Gutachten der OeNB vor der Bescheiderlassung durch die Abteilung Behördliche Aufsicht von der Abteilung Interne Modelle in der FMA einer intensiven Qualitätsüberprüfung unterzogen.

45.2 Der RH wies kritisch auf die mit der Bewilligung der IRB-Modelle verbundene hohe personelle Kapazitätsbelastung sowohl bei der OeNB als auch bei der FMA hin.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

Sollten z.B. die 650 noch nicht begutachteten Primärbanken in den mehrstufig organisierten Sektoren (Raiffeisenbanken, Sparkassen und Volksbanken) einen Antrag auf Genehmigung eines eigenen IRB-Ansatzes stellen, würde eine unverändert extensiv durchgeführte Gutachtenserstellung im Bereich der IRB-Systeme insgesamt rd. 130 Personenjahre binden; damit wären etwa die gesamten Prüferkapazitäten der OeNB von rd. 32 Personen (im Jahr 2005) über einen Zeitraum von vier Jahren ausschließlich mit der Gutachtenstätigkeit gebunden. Da dies den Prüfungsdienst massiv einschränken würde, empfahl der RH der OeNB und der FMA, den für die Gutachtenstätigkeit erforderlichen Zeitaufwand insbesondere für die Sektorbanken angemessen zu redimensionieren.

Weiters wäre die Einbindung der gesetzlichen Prüfungsverbände in den Gutachtensprozess nach einem vordefinierten Prüfungsprozedere zu intensivieren.

- 45.3** *Laut Mitteilung der FMA teile sie die Feststellung des RH hinsichtlich der hohen personellen Kapazitätsbelastung, allerdings resultiere diese aus den klaren gesetzlichen Vorgaben des BWG.*

Die OeNB erachtete die Empfehlungen des RH für zweckmäßig.

- 45.4** Der RH hielt der FMA entgegen, dass die gesetzlichen Vorgaben des BWG das Bewilligungsverfahren und die Bewilligungsvoraussetzungen regeln, innerhalb der gesetzlichen Schranken jedoch durchaus eine ressourcenschonendere Vorgangsweise – insbesondere unter einer weitergehenden Einbindung der sektoralen Prüfungsverbände – möglich wäre.

- 46.1** Die FMA setzte bei den Prüfungsprogrammen Schwerpunkte für die Vor-Ort-Prüfungen. Dabei handelte es sich um Themen, wie z.B. Autobanken, Zinsrisikostatistik, Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Diese Schwerpunktthemen prägten die Prüfungsprogramme von bis zu fünf Jahren.

In den Prüfungsaufträgen an die OeNB wurden die Prüfthemen relativ allgemein umschrieben und weit gefasst. Die überwiegende Anzahl der Prüfthemen betraf das Risikomanagement im Bereich des Kredit- und Marktrisikos sowie im Beteiligungsbereich, die Interne Revision, die Zinsrisikostatistik, die Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung sowie konzerninterne Geschäftsbeziehungen.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

46.2 Der RH erachtete die gleichzeitige Verfolgung mehrerer Schwerpunkte in der Prüfungstätigkeit für wenig zielführend. Nach seiner Ansicht sollten Schwerpunktthemen innerhalb eines kurzen Zeitraumes abgearbeitet und die dabei gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst dargestellt werden. Bei Bedarf könnten diese als Leitlinien für künftiges Handeln der Banken veröffentlicht werden.

Der RH empfahl, das Spektrum der Prüft Themen laufend zu erweitern und in Bezug auf aktuelle Ereignisse sowie aus Analysen bzw. Vor-Ort-Prüfungen erkannte Systemfehler dynamisch zu entwickeln. Bei den beantragten Prüfungsinhalten sollten verstärkt konkrete risikoorientierte Schwerpunkte verfolgt werden. Vor allem die Prüfungstätigkeiten bei den Banken sollten sich auf Schwachstellen mit system- und gebarungrelevantem Gefährdungspotenzial konzentrieren.

46.3 *Die FMA sagte dies zu.*

WERTPAPIERAUFSICHT

47.1 Die gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Vor-Ort-Prüfungen bei WPDLU und Kreditinstituten bildet § 24 Abs. 2 WAG.

Die FMA prüfte den gesamten Geschäftsbetrieb von rd. 330 WPDLU. Bei den Kreditinstituten und Versicherungen nahm sie Prüfungen im Hinblick auf die Einhaltung der Wohlverhaltensregeln und die Ausgestaltung der Compliance-Organisation wahr. Für Emittenten und Pensionskassen war ihre Prüfungszuständigkeit im Wesentlichen auf die Compliance-Organisation beschränkt.

Die FMA führte im Jahresdurchschnitt 8,6 Vor-Ort-Prüfungen bei WPDLU durch. Unter der Annahme einer gleich bleibenden Anzahl an Beaufsichtigten und Vor-Ort-Prüfungen pro Jahr würde die Prüfung aller WPDLU einen Zeitraum von rd. 38 Jahren umfassen. Das Prüfungsintervall aller WPDLU mit Provisionserträgen bzw. Umsatzerlösen über 1 Mill. EUR würde unter der getroffenen Annahme rd. sieben Jahre betragen.

Die FMA unterschied je nach Prüfungsumfang Voll- und Teilprüfungen. Eine darüber hinausgehende Kategorisierung wurde nicht vorgenommen. Die FMA plante für ihre Vor-Ort-Prüfungshandlungen im Regelfall den Einsatz von zwei oder drei Personen für zwei oder drei Tage ein. Ein wie für Großbanken festgelegter Prüfungsrhythmus existierte für WPDLU nicht.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

47.2 Der RH vertrat die Ansicht, dass 38 Jahre für die Prüfung aller WPDLU eine zu lange Zeitspanne ist. Er regte an, den Personalressourceneinsatz und die Prüfungsdauer stärker nach Risikogesichtspunkten zu variieren, auch länger dauernde, vertiefte Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen und zumindest für die provisionsstärksten WPDLU einen Prüfungsrhythmus festzulegen. Weiters empfahl der RH nachdrücklich, die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen deutlich zu steigern, um auch die Prüfung der provisionsstärksten WPDLU und der österreichischen Großbanken in angemessenen Intervallen zu gewährleisten.

47.3 Die FMA teilte die Kritik des RH hinsichtlich der zu langen Zeitspannen für die Prüfung aller WPDLU und sagte zu, sich auf die großen WPDLU konzentrieren zu wollen.

48.1 Die Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit auf die einzelnen Prüfobjekte ist nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 8: Wertpapieraufsicht: Verteilung der Vor-Ort-Prüfungstätigkeit

	2002	2003	2004	2005	2006
			Anzahl		
WPDLU	10	9	8	9	7
Kreditinstitute	6	6	8	6	7
Pensionskassen	-	-	1	1	1
Versicherungen	-	-	-	1	-
Emittenten	-	-	-	-	-
EWR-Wertpapierunternehmen ¹⁾	-	-	-	-	-
Summe	16	15	17	17	15

¹⁾ EWR: Europäischer Wirtschaftsraum

Von der Gründung der FMA bis Ende 2006 führte die FMA bei drei der 16 im Dezember 2005 provisionsstärksten WPDLU Vor-Ort-Prüfungen durch. Für denselben Zeitraum nahm sie bei drei der fünf größten Banken und bei acht der 23 für den österreichischen Kapitalmarkt systemrelevanten Kreditinstituten Vor-Ort-Prüfungen vor.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

48.2 Der RH regte an, auch bei nicht aus dem Finanzdienstleistungsbereich stammenden Emittenten und jenen EWR-Wertpapierunternehmen, welche die Dienstleistungsfreiheit von Finanzdienstleistungen in Österreich in Anspruch genommen haben, Vor-Ort-Prüfungen durchzuführen, um bei diesen Marktteilnehmern nicht den Eindruck zu erwecken, keine Prüfungshandlungen der FMA erwarten zu müssen.

49.1 Die FMA wählte die Prüfobjekte nach quantitativen und qualitativen Kriterien aus. Sie zog dabei unter anderem die vorgelegten Jahresabschlüsse, die gesonderten Aufsichtsberichte, die gemeldeten Kundenbeschwerden, die Auswertungen von Medienberichten und die Komplexität der vom Unternehmen bearbeiteten Geschäftsfelder als Auswahlkriterien heran. Eine risikoorientierte Priorisierung der Prüfobjekte nahm die FMA nicht vor.

Die FMA erfasste die im Prüfbericht dargestellten Prüfungsfeststellungen (Kategorisierung nach Empfehlung, Auflage, Verstoß) auch elektronisch. Die vom Unternehmen bzw. Wirtschaftsprüfer auf Grundlage der Prüfungsfeststellungen gesetzten Maßnahmen nahm die FMA zu den Akten. Eine elektronische Aufzeichnung, ab wann und aufgrund welcher Belege die einzelnen Empfehlungen und Auflagen als umgesetzt betrachtet wurden, lag nicht vor. Bis auf einen dokumentierten Ausnahmefall nahm die FMA keine Follow-up-Prüfungen vor, um die Richtigkeit der ihr gegenüber vorgebrachten Angaben zu prüfen.

49.2 Der RH regte an, hinsichtlich der Auswahl der Prüfobjekte eine risikoorientierte Prioritätenreihung vorzunehmen. Weiters empfahl er, zukünftig verstärkt Follow-up-Prüfungen durchzuführen, um sich an Ort und Stelle einen Eindruck über den Umsetzungsgrad der Prüfungsfeststellungen verschaffen zu können.

49.3 *Laut Mitteilung der FMA werde die fundierte risikoorientierte Priorisierung im Rahmen der Verbesserungen des Analysesystems IRMA weiter vorangetrieben und der Empfehlung hinsichtlich der Verstärkung von Follow-up-Prüfungen entsprochen.*



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

BMF

Finanzmarktaufsicht

Management-
gespräche

BANKENAUF SICHT

- 50.1** Die Managementgespräche dienten vorwiegend dem Informationsaustausch und der Stärkung des gegenseitigen Vertrauensverhältnisses zwischen der Aufsichtsbehörde und der Geschäftsleitung der einzelnen Kreditinstitute. Ziel der Gespräche war es, einen persönlichen Eindruck über die Mitglieder der Geschäftsleitung und über deren geschäftspolitische Einstellung, die Vorhaben und Pläne sowie über die aktuelle wirtschaftliche Situation des Kreditinstituts zu gewinnen.

Die FMA führte mit den fünf bedeutendsten Instituten zweimal jährlich Managementgespräche, wobei die OeNB über Einladung der FMA jeweils bei einem dieser Gespräche teilnahm. Zusätzlich wurden Managementgespräche mit zahlreichen kleineren Banken abgehalten.

Im Jahr 2005 leitete die FMA 111 Managementgespräche bei Kreditinstituten und Kapitalanlagegesellschaften, was einem Ressourcenanteil im Bereich der Bankenaufsicht von 4,16 % entsprach. Im Jahr 2006 stieg die Anzahl der Managementgespräche auf 113.

- 50.2** Nach Ansicht des RH dienten die Managementgespräche überwiegend der Informationsgewinnung; ihre Bedeutung als Aufsichtsinstrument war eher untergeordnet. Der Ressourcenanteil für die Managementgespräche war 2005 mit 4,16 % (bezogen auf die Bankenaufsicht) im Vergleich zum Anteil der Vor-Ort-Prüfungen mit 4,95 % relativ hoch. Der RH regte daher an, die Managementgespräche spezifischen Themenstellungen vorzubehalten und ihren zeitmäßigen Anteil zugunsten der Vor-Ort-Prüfungen einzuschränken, zumal der Sanktionseffekt eines Prüfberichtes deutlich höher ist als der eines Protokolls über ein Managementgespräch.

- 50.3** *Laut Mitteilung der FMA werde sie die Anzahl der Managementgespräche im bisherigen Verständnis künftig deutlich reduzieren und stattdessen drei neue Aufsichtsinstrumente (Risikomanagementgespräche, CEE-Gespräche¹⁾ und Follow-up-Kontrollen) einsetzen.*

¹⁾ CEE-Gespräche: Gespräche mit österreichischen Kreditinstituten in Zentral- und Osteuropa

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

- 50.4** Der RH anerkannte die künftige Neustrukturierung der Managementgespräche und wies neuerlich auf ihre untergeordnete Bedeutung als Aufsichtsinstrument hin, die sich auch in einer deutlichen Reduktion des Ressourcenanteils widerspiegeln sollte.

WERTPAPIERAUFSICHT

- 51.1** Die FMA führte im Bereich der Wertpapieraufsicht erstmals im Jahr 2004 19 Managementgespräche durch. 2005 absolvierte sie 24 und im darauf folgenden Jahr 31 Managementgespräche.

Während die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen von 2005 auf 2006 um 11,8 % fiel, stieg die Anzahl der durchgeführten Managementgespräche im selben Zeitraum um 29,2 %.

- 51.2** Der RH war der Auffassung, dass die Managementgespräche zur Informationsgewinnung genutzt und als Ergänzung zu den bestehenden Analyseinstrumenten eingesetzt werden können. Als Ersatz für Vor-Ort-Prüfungen und zur Aufdeckung von Missständen erschienen sie jedoch wenig geeignet. Der RH empfahl daher, das Verhältnis zwischen Managementgesprächen und Vor-Ort-Prüfungen auf seine Ausgewogenheit hin zu prüfen und gegebenenfalls Adaptierungen in Richtung einer stärkeren Gewichtung der Vor-Ort-Prüfungen vorzunehmen.

- 51.3** *Die FMA führte dazu aus, dass Managementgespräche mit WPDLU noch stärker als im Bereich der Bankenaufsicht die Möglichkeit bieten würden, aufsichtsrechtliche Probleme sowie Auffälligkeiten gezielt anzusprechen. Dennoch bestätigte sie die Empfehlung des RH, die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen spürbar zu erhöhen.*

Weitere Empfehlungen

- 52.1** Über die bei den einzelnen Instrumenten empfohlenen Verbesserungen hinaus erachtete der RH noch folgende Maßnahmen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Aufsichtstätigkeit für zweckmäßig:

- (1) Entsprechend dem Stufenbau der Kontrolle – Interne Revision, Aufsichtsrat, Bankprüfer, Staatskommissäre, Aufsicht – wären die Schnittstellen zwischen den einzelnen Kontrollsystemen auf den der Aufsicht vorgelagerten Kontrollebenen zu verbessern und deren Effektivität zu erhöhen.



Instrumente der Banken-
und Wertpapieraufsicht

Finanzmarktaufsicht

- (2) Die Prüfungsintensität der Konzernrevisionen wäre zu verstärken und dabei auch die Zusammenarbeit mit den Bankprüfern zu intensivieren.
- (3) Die FMA sollte das gesetzeskonforme Funktionieren der Internen Revisionen in den Banken insbesondere hinsichtlich der im § 42 Abs. 4 BWG normierten Prüfungskriterien der Internen Revision (wie z.B. zu den Themen Meldewesen, Handelsbuch und Geldwäscherei) regelmäßig überprüfen.
- (4) Es sollte eine der Größe des Kreditinstitutes angemessene Qualifikation der Aufsichtsratsmitglieder sichergestellt werden. Die Professionalisierung des Aufsichtsrates von Kreditinstituten sollte insbesondere durch den Nachweis einer fachlichen Eignung und der persönlichen Integrität des Aufsichtsratsvorsitzenden („Fit and proper“-Test) von börsennotierten Unternehmen und großen Finanzdienstleistungsunternehmen (wie z.B. Großbanken und systemrelevanten Banken) erhöht werden.
- (5) Die gesetzlich vorgesehenen Informationen an den Aufsichtsratsvorsitzenden, z.B. jene der Internen Revision über wesentliche Prüfungsfeststellungen, sollte dieser verpflichtend an alle Aufsichtsratsmitglieder weiterleiten.
- (6) Die Sicherungseinrichtungen im Rahmen der Fachverbände wären mit der FMA insbesondere bei bedenklichen Wahrnehmungen stärker zu vernetzen (d.h. Informationen der Sicherungseinrichtungen über das Frühwarnsystem sollen auch für die Aufsichtstätigkeit genutzt werden).

Die aufgezählten Instrumente der Finanzaufsicht sollten dem übergeordneten Ziel dienen, die Stabilität im Finanzsektor und das Vertrauen in das Finanzsystem aufrechtzuerhalten und so das Verlustrisiko für Einleger und andere Gläubiger zu verringern.

- 52.2** Nach Ansicht des RH standen der Aufsichtsbehörde ausreichend angemessene Aufsichtsinstrumente zur effizienten Aufgabenerfüllung zur Verfügung, um insbesondere bei Gesetzesverletzungen oder bei drohenden Gläubigergefährdungen frühzeitig zweckentsprechende Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

Instrumente der Banken- und Wertpapieraufsicht

In diesem Zusammenhang ist jedoch festzuhalten, dass trotz aller gesetzten Maßnahmen und gesetzlichen Fortentwicklungen Bankenprobleme oder sogar –konkurse infolge krimineller Handlungen oder wirtschaftlicher Fehlentwicklungen in einem wettbewerbsorientierten Wirtschaftssystem nicht gänzlich ausgeschlossen werden können. Die Aufsichtstätigkeit stößt insbesondere dort an die Grenzen, wo Rechts- und Kontrollsysteme bewusst und gezielt umgangen werden.

52.3 *Die FMA teilte mit, dass sie den angeführten Empfehlungen des RH positiv gegenüberstehe.*

Markt- und Börsenaufsicht

53.1 Von 1998 bis Oktober 2006 speicherte die FMA bzw. ihre Vorläuferorganisation rd. 46 Mill. Meldesätze gemäß § 10 WAG. Im Rahmen dieser Meldepflicht hatten die Kreditinstitute und die Wertpapierunternehmen zeitnah unter anderem ihre Wertpapiertransaktionen an der Wiener Börse oder an einem geregelten Markt in standardisierter Form der FMA elektronisch zu übermitteln.

Zur automatischen und laufenden Auswertung dieser Meldungen entwickelte die FMA von September 2004 bis Oktober 2006 mit eigenen Ressourcen ein Analysetool, das sämtliche börslichen und außerbörslichen Meldungen gemäß § 10 WAG auf Umsatz- und Kursauffälligkeiten untersuchte.

Vom 1. Jänner bis 30. September 2006 generierte das Analysetool mit dieser Einstellung 1.551 automatische Alarmmeldungen betreffend Korridorüber- oder –unterschreitungen. Davon führten im Rahmen der Marktaufsicht letztlich 18 Fälle zur Eröffnung von gezielten Nachforschungen der FMA. Unter Hinweis auf Ressourcengründe führte die FMA neben der Bearbeitung der automatisch generierten Alarmmeldungen im Wesentlichen keine weiteren Untersuchungen der eingehenden Meldungen zu Wertpapiertransaktionen durch.

53.2 Der RH anerkannte die erfolgreiche und durch Heranziehen hauseigener Ressourcen kostenschonende Eigenentwicklung eines Analysetools für den Bereich Markt- und Börsenaufsicht. Er bemerkte jedoch kritisch, dass neben den automatisch, systemunterstützt durchgeführten Routineanalysen und den daraus resultierenden Nachforschungen keine wesentlichen Untersuchungen zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten vorgenommen wurden.

Der RH empfahl daher, vermehrt auch Sonderprüfungen zur Ergänzung der laufenden Routineanalysen durchzuführen. Insbesondere wären neben den transaktionsbezogenen Auswertungen aufgrund der täglichen Meldungen auch personenbezogene Betrachtungen bei mehrfach auffällig gewordenen Marktteilnehmern durchzuführen.

Investmentfonds- aufsicht

54.1 Ende 2006 waren in Österreich 24 Kapitalanlagegesellschaften mit 167,3 Mrd. EUR an verwaltetem Fondsvolumen in 2.221 Fonds konzessioniert. Davon waren 42,39 % Rentenfonds, 26,82 % gemischte Fonds und 18,04 % Aktienfonds. Darüber hinaus waren vier Immobilien-Kapitalanlagegesellschaften in Österreich tätig.

Laut den Prüfungsprogrammen 2005 bis 2008 sollten jährlich zwei der insgesamt 28 in Österreich tätigen Kapitalanlagegesellschaften geprüft werden. Tatsächlich wurden in den letzten sechs Jahren 2001 bis 2006 jedoch nur sieben Prüfungen vorgenommen.

54.2 Der RH stellte fest, dass für die Vollprüfung aller inländischen Kapitalanlagegesellschaften laut dem aktuellen Prüfprogramm der FMA 13,5 Jahre notwendig wären. Er erachtete diese Prüffrequenz für zu niedrig und empfahl, den Prüfungen von Kapitalanlagegesellschaften und deren Investmentfonds in Zukunft mehr Ressourcen zuzuordnen. Der Umstand, dass die tatsächliche Prüffrequenz der letzten Jahre noch deutlich unter der geplanten geblieben war, unterstrich gemeinsam mit den hohen verwalteten Fondsvolumina und dem daraus resultierenden Risiko für die Anleger nachdrücklich die Dringlichkeit seiner Empfehlung.

Integrierte Aufsicht

55.1 Der österreichische Finanzmarktaufsichtsbereich innerhalb der FMA war überwiegend sektoral gegliedert. Ein Ziel bei der Gründung der FMA im Jahr 2002 war es, die Idee der Allfinanzaufsicht zu stärken.

Der in der FMA für die integrierte Aufsicht zuständige Bereich war für die Kommunikation neuer Entwicklungen im Rahmen der EU-Vorgaben, für die Definition bereichsübergreifend relevanter Aufsichtsthemen, für die Schaffung einer Struktur zur Beaufsichtigung der österreichischen Finanzkonglomerate nach dem Finanzkonglomeratengesetz und für die Förderung der Zusammenarbeit mit internationalen Einrichtungen verantwortlich.

Integrierte Aufsicht

Ende 2005 unterlagen in Österreich vier Finanzkonglomerate mit einem Marktanteil von 32,79 % der zusätzlichen Allfinanzaufsicht nach dem Finanzkonglomeratengesetz. Eine Verordnung der FMA zur genauen Spezifizierung der Meldepflichten der einzelnen Finanzkonglomerate war mit Ende 2006 in Arbeit, so dass die operative Aufsicht der FMA über diesen Bereich erst im Jahr 2007 beginnen kann.

Neben anderen Publikationen, wie z.B. zur Versicherung von Katastrophenrisiken und zum Immobilienmarkt in Österreich, plante der Bereich für integrierte Aufsicht, eine halbjährliche Publikation zur Risikotragfähigkeit und zu einzelnen Risikofaktoren des österreichischen Finanzsektors herauszugeben.

- 55.2** Das in Österreich herrschende Aufsichtsmodell mit einer überwiegend sektoralen Gliederung innerhalb der FMA und einer Mitwirkung der OeNB im Bankenbereich erschwerte die gesamthafte Umsetzung einer integrierten Aufsicht. Obwohl eine integrierte Aufsicht durch Strukturveränderungen des Finanzsystems zunehmend wichtiger wird, befand sich deren Verwirklichung innerhalb der FMA noch in einem Anfangsstadium.

Der RH wertete in diesem Zusammenhang die vom Bereich für integrierte Finanzmärkte geplanten Studien positiv. Er wies insbesondere darauf hin, dass eine zusammenfassende Betrachtungsweise aller wesentlichen Finanzmarktteilnehmer eine wünschenswerte Weiterentwicklung zum im Wesentlichen auf den Bankensektor fokussierten Finanzmarktstabilitätsbericht der OeNB darstellen kann. Neben dem üblichen integrierten Ansatz wären dabei über den Bereich von Banken und Versicherungen hinaus auch Risiken aus dem Bereich der Wertpapier- und Börsenaufsicht mit einzubeziehen. So könnten z.B. die Tätigkeiten von Hedge-Fonds¹⁾ im Bereich des Wertpapierhandels ebenfalls für die Stabilität eines Finanzmarktes von Relevanz sein.

¹⁾ Ein Hedge-Fonds ist ein von einer Kapitalanlagegesellschaft aufgelegtes Kapitalmarktprodukt, an dem Kapitalanleger Anteile erwerben können. Mit dem erworbenen Kapital erwirbt der Fonds Wertgegenstände, insbesondere Wertpapiere aus unterschiedlichen Anlagebereichen, um das Anlagekapital auf den internationalen Finanzmärkten zu vermehren.

Er empfahl, die ursprüngliche Gründungsidee der FMA in ihrer Umsetzung zu forcieren.

- 55.3** *Laut Mitteilung der FMA fühle sie sich der laufenden Weiterentwicklung des integrierten Aufsichtsansatzes verpflichtet.*

Systeme der Finanzmarktaufsicht

56.1 Der RH betrachtete im Folgenden fünf Aufsichtsmodelle, die von einem stark auf einen möglichen Krisenfall optimierten Modell über drei Kompromissvarianten bis hin zu einem besonders an Integration orientierten Modell der integrierten Aufsicht reichen. Er unterzog dabei jedes dieser fünf Aufsichtsmodelle einer Grobbewertung anhand der Kriterien „Effizienz“, „Grad der Integration der Aufsicht“, „Reorganisationskosten“ und „Schnittstellenprobleme“, die in unterschiedlichen Relationen zueinander stehen können. Zusätzlich stellte er kurz die wesentlichen Argumente dar, die für bzw. gegen jedes einzelne Aufsichtsmodell sprechen, um für den laufenden Diskussions- und Entscheidungsprozess eine möglichst übersichtliche Grundlage zu bieten.

56.2 Die Aufsichtsmodelle stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Modelle der Finanzmarktaufsicht

Modelle	Wertung			
	Effizienz	Integration	Reorganisationskosten	Schnittstellenprobleme
Modell 1 Gesamte Banken- und Versicherungsaufsicht bei OeNB; bei FMA nur mehr Wertpapieraufsicht (holländisches System)	hoch	mittel	hoch	gering
Modell 2 Bankenprüfung einschließlich Analyse gänzlich bei OeNB, nur behördlicher Bankenbereich bei FMA; Versicherungs- und Wertpapieraufsicht zur Gänze bei FMA	mittel	mittel	mittel	groß
Modell 3 Banken-Vor-Ort-Prüfungen zur Gänze bei OeNB; Bankenanalyse und behördlicher Bankenbereich zur Gänze bei FMA; Versicherungs- und Wertpapieraufsicht zur Gänze bei FMA	mittel	mittel	gering	mittel
Modell 4 Status quo: OeNB unterstützt FMA bei Banken-Vor-Ort-Prüfungen; Bankenanalysen beiderseits; FMA als integrierte Behörde	mittel	mittel	gering	groß
Modell 5 Integrierte Aufsicht bei FMA (englisches System)	hoch	hoch	mittel	gering

Systeme der Finanzmarktaufsicht

Modell 1

Im ersten Aufsichtsmodell würde die gesamte Banken- und Versicherungsaufsicht von der OeNB wahrgenommen werden, in der FMA verbliebe lediglich noch die Aufsicht über den Wertpapiermarkt und die Börse.

In den EU-Ländern ist die Mehrheit der Aufsichten integriert, wobei von 14 integrierten Aufsichten nur vier bei Notenbanken angesiedelt sind. Dieses Modell würde der OeNB für den Krisenfall die höchste Verfügbarkeit von Finanzmarktdaten bieten und die geringsten Schnittstellenprobleme im Krisenfall zur Aufrechterhaltung der Finanzmarktstabilität bereiten. Es ist jedoch im Sinne der Allfinanzidee weit von einer durchgängigen Beurteilung des Finanzmarktes im Regelbetrieb entfernt. Auch würden der notwendige Transfer der gesamten Versicherungsaufsicht von der FMA zur OeNB und der dann erforderliche Aufbau von wertpapierrelevantem Banken- und Versicherungswissen im verbleibenden Bereich „Wertpapiere“ hohe Reorganisationskosten bedingen.

Die Möglichkeiten der Rechtsaufsicht des BMF müssten gesetzlich abgesichert werden. Durch die gesamthafte Betrachtung der Banken, Versicherungen und Finanzkonglomerate wäre eine hohe Effizienz möglich. Im Zusammenhang mit der gebotenen Wahrung der vollkommenen Unabhängigkeit gegenüber den Beaufsichtigten wäre jedoch zu bedenken, dass Banken und Versicherungen zu rd. 15 % an der OeNB beteiligt sind.

Modell 2

Das zweite Aufsichtsmodell siedelt die Bankenprüfung (einschließlich der Analyse) zur Gänze bei der OeNB an; bei der FMA verbliebe nur der Behördenteil für den Bereich Banken. Die restlichen Agenden der Finanzmarktaufsicht (Versicherungen und Wertpapiere) wären zur Gänze der FMA zugeordnet.

Diese Variante stellt die erste von drei Kompromissvarianten dar, die einen Ausgleich zwischen dem Interesse der OeNB auf möglichst umfassenden Einblick in den Bankensektor und dem Interesse der FMA auf eine integrierte Wahrnehmung aller Finanzmarktaufsichtssachen bringen. Im Krisenfall kann die OeNB auf Detailkenntnisse aus der Bankenaufsicht sehr schnell zugreifen. Der integrierte Aufsichtsansatz wäre jedoch nur teilweise verwirklicht. Effizienz, Integrationsgrad und Reorganisationskosten werden daher als durchschnittlich beurteilt.

Schwierig würde sich bei diesem Modell der für das behördliche Handeln der FMA notwendige Zugang zu tiefergehenden Einblicken in die Bankenwelt gestalten, so dass die Schnittstellenprobleme als groß eingestuft werden müssen.

Modell 3

Das dritte Aufsichtsmodell versucht – ebenso wie das zweite – einen Ausgleich zwischen den Interessen von FMA und OeNB herzustellen. Hier würde die Trennlinie im Bereich der Bankenaufsicht zwischen den beiden Institutionen jedoch zwischen Vor-Ort-Prüfungen und Analysetätigkeiten gezogen, wobei erstere zur OeNB und letztere zur FMA ressortieren würden. Dabei würde die FMA aus ihrer Analysearbeit heraus als Auftraggeber die Vor-Ort-Prüfungen der OeNB im Bankenbereich steuern.

Es käme zu klaren Abgrenzungen im dualen System und nur geringen Umstrukturierungserfordernissen gegenüber dem Status quo, weil das Bankanalyseteam der OeNB zum Vor-Ort-Prüfteam umgeschichtet werden könnte. Die Reorganisationskosten werden daher als gering und die Schnittstellenprobleme als mittel beurteilt. Auch von der budgetären Seite wären keine wesentlichen finanziellen Umverteilungen notwendig, weil der Aufbau der Vor-Ort-Prüfteams aus den freiwerdenden Analysekapazitäten innerhalb der OeNB geleistet werden könnte.

Durch den fehlenden Zugriff auf detaillierte Analysen für den Bankensektor müsste jedoch bei diesem Modell für die OeNB ein klares Lead im Krisenfall mit entsprechenden Durchgriffsrechten auf die FMA geschaffen werden.

Modell 4

Das vierte Aufsichtsmodell entspricht dem Status quo und stellt ebenfalls einen Kompromiss zwischen integrierter Aufsicht und umfassendem Bankenzugang für die OeNB dar. Die OeNB führt in diesem Fall auf Auftrag der FMA den Großteil der Vor-Ort-Prüfungen im Bankenbereich durch; die Aufgaben der Bankenanalyse werden verteilt wahrgenommen. Für die restlichen Bereiche der Finanzmarktaufsicht agiert die FMA als integrierte Behörde. Die Effizienz und der Integrationsgrad werden daher als mittel eingestuft.

Systeme der Finanzmarktaufsicht

Wie sich gezeigt hat, bestehen dabei in den Bereichen Bankenanalyse, Vor-Ort-Prüfungen und internationale Angelegenheiten in der Zusammenarbeit zwischen OeNB und FMA erhebliche Optimierungspotenziale aufgrund von Schnittstellenproblemen und Doppelgleisigkeiten.

Modell 5

Das fünfte Aufsichtsmodell setzt bei hoher Effizienz den Integrationsgedanken bestmöglich um. Die gesamten Aufsichtsaufgaben für Banken, Versicherungen und Wertpapiere würden dabei der FMA übertragen.

Hier würde die OeNB ihren Zugang zum Bankensektor auf einzelinstitutioneller Ebene vollständig verlieren, was klare Regelungen und Durchgriffsrechte auf die FMA für den Krisenfall erforderlich machen würde, um der OeNB die dann notwendigen Detailinformationen unmittelbar zur Verfügung stellen zu können. Andererseits wäre durch die integrierte Aufsicht im Krisenfall – vorbehaltlich eines funktionierenden Informationsflusses zwischen OeNB und FMA – ein schnellerer Gesamtüberblick über den gesamten Finanzmarkt zu erwarten.

In Liquiditätskrisen wären neben der Rolle der OeNB als „Lender of last resort“¹⁾ zusätzliche Interventionen der Regierung zu erwarten. Durch die Konzentration aller Aufgaben der Finanzmarktaufsicht in einer Organisation wäre daher dem erhöhten Kontrollbedarf durch verstärkte Governance-Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die bestmögliche Integration aller Bereiche der Finanzmarktaufsicht müsste bei optimaler Umsetzung schlussendlich zur höchsten Effizienz aller Modelle und damit zu den vergleichsweise niedrigsten Kosten führen.

¹⁾ Lender of last resort: Wichtige Aufgaben einer Notenbank im Falle einer Liquiditätskrise, illiquiden (jedoch solventen) Instituten Zentralbankgeld zur Verfügung zu stellen, um systemische Krisen zu vermeiden.

56.3 (1) *Die FMA führte dazu aus, dass die beiden Bankaufsichtsbereiche der FMA und der OeNB organisatorisch im Sinne des vom RH vorgestellten Modells 5 zusammengeführt werden sollten.*

(2) *Laut Stellungnahme der OeNB sollte auch das Konzept der integrierten Aufsicht als eine der Maßnahmen zur Erreichung des vom FMABG vorgegebenen Ziels der bestmöglichen effektiven Finanzmarktaufsicht im Hinblick auf seine Eignung zur Zielerreichung evaluiert werden.*

Eine weitere Verbesserung in der Aufsichtsstruktur wäre durch eine Weiterentwicklung hin zu einem funktionalen Ansatz im Sinne des holländischen Modells (Modell 1), das sich insbesondere erst in der jüngeren Vergangenheit ausgehend von den Niederlanden entwickelt hat, bestgeeignet. Dies hätte zur Folge, dass durch entsprechende Gesetzesänderungen sämtliche institutsspezifischen Aufsichtsaufgaben auf die OeNB übertragen würden, während die FMA weiterhin die Conduct-of-Business-Aufsicht (Beurteilung des Wohlverhaltens der Akteure auf den Märkten vor allem unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und der Integrität der Märkte sowie des Anleger- und Verbraucherschutzes) wahrnehme.

Auf diese Weise würden die Wahrnehmung der Einzelinstitutsaufsicht („mikroprudentielle Aufsicht“) und die mit dem Finanzmarktstabilitätsauftrag untrennbar verknüpfte Systemaufsicht („makroprudentielle Aufsicht“) durch eine einzige Institution erfolgen. Dadurch könnten der laufende Aufsichtsprozess optimiert, Synergieeffekte auf breiter Basis genutzt und eine zeitnahe sowie auf umfassender Informationslage beruhende Handlungsfähigkeit in Krisenfällen erreicht werden. Dies würde auch der auf internationaler Ebene herausgebildeten Erkenntnis entsprechen, dass es einer stärkeren Verknüpfung der mikro- und makroprudentiellen Dimension der Finanzmarktstabilität bedarf.

Die Empfehlung des RH, die ursprüngliche Gründungsidee der FMA in ihrer Umsetzung zu forcieren und den vollen Nutzen einer umfassenden integrierten Aufsicht schnellstmöglich zu lukrieren, müsste unter nachfolgendem Gesichtspunkt betrachtet werden. Die Forderung, der OeNB beim Modell 5 im Krisenfall klare Durchgriffsrechte auf die FMA einzuräumen und das bankaufsichtliche Meldewesen weiterhin bei der OeNB zu belassen, würde zwangsläufig implizieren, dass die gesamte Finanzmarktaufsicht in der OeNB zu integrieren wäre. Dieses als so genanntes „mitteleuropäisches Modell“ bezeichnete Aufsichtsmodell der „Allfinanzaufsicht in der Notenbank“ würde zu den größten Synergieeffekten und zu einem sowohl die Einzelinstituts- als auch die Systemsicht berücksichtigenden Gesamtüberblick führen sowie den Effizienz- und Allfinanzgedanken bestmöglich umsetzen. Diese Variante sollte daher als Modell 6 in der Darstellung des RH berücksichtigt werden.

Weiters führte die OeNB aus, dass die vom RH vorgenommenen Bewertungen der einzelnen Modelle zum Teil nicht nachvollziehbar seien.

Systeme der Finanzmarktaufsicht

(3) Laut Mitteilung des BMF entspreche das Modell 1 nicht dem holländischen Modell, weil die dortige Finanzmarktaufsicht nur auf die Durchsetzung lauterer Marktverhaltens und des Konsumentenschutzes ausgerichtet sei. Darüber hinaus besitze das Modell 1 auch sonst in den Mitgliedstaaten der EU keine Referenz.

56.4 Zur Stellungnahme der OeNB hielt der RH fest, dass er entsprechend dem Schwerpunkt der gegenständlichen Gebarungüberprüfung, nämlich die Errichtung der neuen Allfinanzaufsichtsbehörde FMA zu evaluieren und die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu überprüfen, die grundsätzliche Ausgestaltung der Finanzmarktaufsicht durch das FMABG nicht in Frage stellte, sondern den darin zum Ausdruck gebrachten Willen des Gesetzgebers zu einem integrierten Aufsichtsansatz in der Finanzmarktaufsicht zur Grundlage und als Maßstab für seine Beurteilung legte. Die diesbezügliche Entscheidung des Nationalrates beruhte – wie aus den Gesetzesmaterialien zum FMABG hervorgeht – auf namhaften Gutachten, intensiven Beratungen sowie auf eingehenden Analysen der Vor- und Nachteile sowie Abwägungen alternativer Modelle.

Hinsichtlich des Modells 1 vertrat der RH die Auffassung, dass es sich – unabhängig von der zeitlichen Komponente der Entwicklung des Systems – um ein in der EU eher unübliches Modell handelt und der integrierte Aufsichtsansatz im Modell 1 gegenüber dem Modell 5 gewisse Einschränkungen aufzuweisen hat.

Zu dem mehrfach angesprochenen Finanzmarktstabilitätsauftrag der OeNB merkte der RH an, dass laut dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften „die zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute“ diesem zu entsprechen haben und dieser Auftrag der FMA auch explizit im BWG als eine der zentralen Aufgaben übertragen wurde. In diesem Zusammenhang verwies er auch auf die Zielsetzung des gemeinsamen Positionspapiers der OeNB und der FMA, nämlich im bankaufsichtlichen Prozess im Sinne eines gemeinsamen Zieles der Erhaltung und Sicherung der Finanzmarktstabilität zusammenzuarbeiten.



Zur Stellungnahme betreffend das Modell 5 führte der RH aus, dass er einer möglichst breiten Erfassung und Beurteilung der verschiedenen Aufsichtsmodelle gegenüber einer rein institutsbezogenen Betrachtung den Vorzug gegeben hat. Er nahm dabei zur Kenntnis, dass die OeNB beim Modell der rein integrierten Aufsicht (als Modell 6 bei der OeNB angesiedelt) zu einer ähnlich positiven Einschätzung wie der RH gelangte. Das von der OeNB angeregte Modell würde sich jedoch hinsichtlich der legislatischen Rahmenbedingungen am weitesten von der Gründungsidee der FMA entfernen.

Da der RH von der weitgehenden Beibehaltung der vom Gesetzgeber im Jahr 2001 geschaffenen Rechtskonstruktion ausging, wurde die durchaus denkmögliche Variante der Einrichtung der integrierten Aufsicht bei der OeNB daher vorerst nicht in die Modellbetrachtungen mit einbezogen. Dies auch deshalb, weil eine gänzliche Abkehr von dem nur einige Jahre währenden Aufsichtssystem als negatives Signal für den österreichischen Finanzplatz gewertet werden könnte.

Dem BMF entgegnete der RH, dass es sich bei der Beschreibung der einzelnen Aufsichtsmodelle um Annäherungen an bestehende Systeme handelt, wobei auch nach Einschätzung der OeNB das Modell 1 dem holländischen Modell sehr nahe kommt.

Er regte an, die im Regierungsprogramm vorgesehene Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Arbeit der FMA zu nutzen, um die in den Stellungnahmen zum Prüfungsergebnis des RH aufgetretenen Fragen und Auffassungsunterschiede zu klären bzw. zu diskutieren und dem von der OeNB angesprochenen Evaluierungsbedarf zu entsprechen.

Bei der Weiterentwicklung und Auswahl der Modelle wären nach Ansicht des RH jedenfalls folgende grundsätzlichen Rahmenbedingungen zu beachten:

- Der integrierte Aufsichtsansatz sollte unter dem Blickwinkel der zunehmenden Globalisierung der Finanzmärkte und der neuen Entwicklungen in der Finanzwelt (steigende Komplexität der Finanzdienstleistungen, zunehmende Verflechtung der beaufsichtigten Unternehmen) beibehalten bzw. ausgebaut werden.
- Bei der Besorgung bankaufsichtlicher Aufgaben sollte jeweils eine Institution für eine bestimmte Sachmaterie zuständig sein (z.B. für Vor-Ort-Prüfungen).

Systeme der Finanzmarktaufsicht

- Den Finanzmarktstabilitätsgesichtspunkten der OeNB muss im Fall der Übertragung der gesamten Bankaufsichtssachen an die FMA hinreichend entsprochen werden, wobei diesbezüglich auch eine intensive Kooperation mit der FMA vorzusehen wäre (entsprechend dem Gesetzesauftrag an die FMA im BWG).
- Für den Krisenfall müssen der OeNB zur Sicherstellung eines effizienten und effektiven Krisenmanagements weitreichende Durchgriffsrechte zur Verfügung stehen.
- Die Wahrnehmung geldpolitischer Kompetenzen durch die OeNB und die Auswirkungen von Eigentümerverflechtungen an der OeNB wären im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit gebührend zu beachten.

Sonstige Feststellungen und Empfehlungen

57 (1) Darstellung der gesetzlichen Aufgabenerweiterungen für die FMA;

(2) Fehlen einer Organisationseinheit in der FMA, die ausschließlich mit Fragen der internen Organisation der Aufsichtsbehörde befasst ist;

Laut Mitteilung der FMA sei die organisatorische Kompetenz in der FMA verstärkt aufzubauen.

(3) mangelhaft durchgeführtes Maßnahmencontrolling bei den drei externen Beraterstudien zum Thema „Struktur- und Prozessoptimierung“;

(4) Evaluierung zur Benutzerzufriedenheit, zur Anwendungsart und zum Anwendungsgrad des elektronischen Akts (ELAK);

Die FMA teilte mit, die empfohlene Evaluierung im Jahr 2008 durchführen zu wollen.

(5) Konzept für ein Ausfall-Rechenzentrum und Überlegungen zur Systemverfügbarkeit im Fall von Katastrophenszenarien (Prüfung der erforderlichen Verfügbarkeit des ELAK und Einbeziehung auch von kabellosen Verbindungen in die Betrachtungen zur Systemarchitektur);

Die FMA sagte die Umsetzung der Empfehlungen zu.

(6) organisatorische Eingliederung und die Aufgaben der Personalabteilung;

(7) Verstärkung von prozessorientierten Prüfungen und Systemprüfungen im Rahmen der Prüfungstätigkeit der Internen Revision.

**Schluss-
bemerkungen**

58 Zusammenfassend hob der RH die nachfolgenden Empfehlungen hervor.

An das BMF:

(1) Im Bankwesengesetz sollte auf eine Regelung zur organisatorischen Zusammenlegung der beiden bankaufsichtlichen Aufsichtsbereiche der Finanzmarktaufsichtsbehörde und der Oesterreichischen Nationalbank sowie insbesondere darauf hingewirkt werden, dass die Zuständigkeiten für Vor-Ort-Prüfungen zusammengelegt werden. (TZ 39)

(2) Das BMF sollte darauf hinwirken, dass das Bankwesengesetz bei wiederholter bzw. fortgesetzter Nichtbeachtung von Feststellungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde – auch ohne Vorliegen der Gläubigergefährdung – die Möglichkeit einräumt, bestimmte Geschäftsbeschränkungen nach § 70 Abs. 2 Bankwesengesetz auszusprechen. (TZ 30)

(3) Auf eine Einführung der externen Rotation der Bankprüfer wäre hinzuwirken. (TZ 36)

(4) Auf eine Erstreckung der ersten Funktionsperiode des Vorstandes der Finanzmarktaufsichtsbehörde auf fünf Jahre sollte hingewirkt werden. (TZ 13)

An die Finanzmarktaufsichtsbehörde:

(5) Der Anteil der operativen Aufsichtstätigkeit sollten erhöht und insbesondere der für Vor-Ort-Prüfungen aufgewendete Ressourcenanteil sowohl absolut als auch im Verhältnis zu den sonstigen Tätigkeiten gesteigert werden. (TZ 22)

(6) Die Anzahl der Vor-Ort-Prüfungen der Wertpapieraufsicht sollten deutlich gesteigert und die Prüfobjekte nach einer risikoorientierten Prioritätenreihung ausgewählt werden. (TZ 47, 49)

Schlussbemerkungen

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

(7) Den Prüfungen von Kapitalanlagegesellschaften und deren Investmentfonds wären mehr Ressourcen zuzuordnen. (TZ 54)

(8) Die laufenden Routineanalysen im Bereich Markt- und Börsenaufsicht sollten durch personenbezogene Sonderprüfungen ergänzt werden. (TZ 53)

(9) Weiteres Personal wäre – nach dem Konzept der „Strategischen Neudimensionierung der Aufsicht“ – erst nach Erstellung von Mengengerüsten, die um wegfallende bzw. nur temporär wirksame Aufgaben bereinigt sind, aufzunehmen. (TZ 8)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

(10) Eine qualifizierte ex post-Berichtspflicht des Vorstandes für wichtige operative Aufsichtstätigkeiten des Vorstandes sollte festgelegt und damit die Intensität der Überwachung des Vorstandes durch den Aufsichtsrat erhöht werden. (TZ 14)

(11) Laufende Vergleiche mit anderen Finanzmarktaufsichten wären anzustellen, um Anhaltspunkte für die eigene Leistungsfähigkeit zu erhalten sowie zusätzliche Ansatzpunkte für Verbesserungspotenziale zu erkennen. (TZ 10)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte die Umsetzung zu.

(12) Bei den Konzessionierungen der Wertpapierdienstleistungsunternehmen sollten die Möglichkeiten der Anwendung eines vereinfachten Verfahrens nach der Gewerbeordnung untersucht werden. (TZ 31)

Laut Mitteilung der Finanzmarktaufsichtsbehörde sei dies bereits erfolgt.

(13) In die Allfinanzbetrachtungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde wären neben den Bereichen Banken und Versicherungen auch Risiken aus dem Bereich Börsen und Wertpapiere mit einzubeziehen. (TZ 55)

(14) Im Bereich der Kostenverrechnung sollte das Zeit- und Leistungserfassungssystem verfeinert werden, um eine genauere Zuordnung der Tätigkeiten zu den einzelnen Rechnungskreisen zu ermöglichen. (TZ 26)

Laut Stellungnahme der Finanzmarktaufsichtsbehörde habe sie bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet.

(15) Die Managementgespräche bei Banken und Wertpapierdienstleistungsunternehmen wären spezifischen Themenstellungen vorzubehalten und ihr zeitmäßiger Anteil zugunsten der Vor-Ort-Prüfungen einzuschränken. (TZ 50, 51)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

(16) Eine mehrjährige Prüfungsplanung der Internen Revision und ein Revisionshandbuch sollten erstellt werden. (TZ 24)

(17) Die umfangreichen Berichtssysteme wären zu vereinfachen sowie ein Organisationshandbuch zu erstellen. (TZ 17)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte zu, ein Organisationshandbuch zu erstellen.

(18) Die Gesamtverantwortung für die Strategieentwicklung sollte einer Stabsstelle des Vorstandes zugewiesen werden. (TZ 6)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte dies zu.

An die Oesterreichische Nationalbank und die Finanzmarktaufsichtsbehörde:

(19) Die Prüfungsfrequenz bei den Großbanken und den systemrelevanten Banken wäre deutlich zu erhöhen; die Prüfungsinhalte wären auszuweiten. (TZ 42)

(20) Im Zusammenhang mit der Bewilligung der IRB-Modelle (IRB: auf internen Ratings basierender Ansatz zur Ermittlung der Eigenmittelbemessungsgrundlage für das Kreditrisiko) sollte der für die Gutachtenstätigkeit erforderliche Zeitaufwand insbesondere für die Sektorbanken angemessen redimensioniert werden. (TZ 45)

(21) Hinsichtlich der Analysensysteme wäre eine Klarstellung dahingehend zu treffen, dass nur eine Institution bankaufsichtliche Analysen durchführt, um durch die Bündelung des spezifischen Know-hows Synergien zu erzielen. (TZ 34)

Schlussbemerkungen

(22) Bei den Meldesystemen sollten über die Plausibilitätskontrolle hinaus vermehrt Stichprobenkontrollen zur Überprüfung der Plausibilität der Meldungen und der Funktionalität der internen Kontrollsysteme vor Ort durchgeführt, standardisierte Auswertungen der Meldefehler vorgenommen und bei wiederholten Falsch- oder Fehlmeldungen schärfere Sanktionen verhängt werden. (TZ 32)

Die Finanzmarktaufsichtsbehörde sagte die Umsetzung schärferer Sanktionen zu. Die Oesterreichische Nationalbank teilte mit, standardisierte Auswertungen von Instituten im Zuge der Neugestaltung der Datenqualitätsprüfungen umzusetzen.

Grundsätzliche Feststellungen der Finanzmarktaufsichtsbehörde, der Oesterreichischen Nationalbank und des BMF

Laut Mitteilung der Finanzmarktaufsichtsbehörde werde sie bemüht sein, die Empfehlungen und Anregungen des RH in einem sehr hohen Ausmaß umzusetzen. Zu diesem Zweck habe sie im April 2007 eine Projektgruppe eingesetzt.

Die Oesterreichische Nationalbank teilte dazu mit, dass die zusammengefassten Empfehlungen seitens der Oesterreichischen Nationalbank grundsätzlich geteilt und aufgenommen würden.

Das BMF wies darauf hin, dass – entsprechend dem Regierungsprogramm – im weiteren Jahresverlauf die Etablierung einer Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Arbeit der Finanzmarktaufsichtsbehörde vorgesehen sei, um diese schlagkräftiger und effizienter zu gestalten; auch sollten die vom RH festgestellten Doppelgleisigkeiten und Schnittstellenprobleme beseitigt werden. Die im Prüfungsergebnis des RH getroffenen Feststellungen über Optimierungspotenziale bei der Zusammenarbeit von Finanzmarktaufsichtsbehörde und Oesterreichischer Nationalbank würden vom BMF grundsätzlich geteilt.

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend

Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz

Die unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz wird durch die Abteilung für Unfallchirurgie des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz und das in unmittelbarer Nachbarschaft gelegene, neu errichtete Unfallkrankenhaus Linz der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt sichergestellt. Trotz der räumlichen Nähe war die Kooperation zwischen den beiden Krankenanstalten gering ausgeprägt; hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der beiden Häuser waren deutliche Unterschiede festzustellen.

Kurzfassung

Prüfungsschwerpunkte

Schwerpunkte der Gebarungsprüfung waren die Kosten und Leistungen des Unfallkrankenhauses Linz (UKH) der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) und der Abteilung für Unfallchirurgie des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (UC des AKh) sowie die zwischen dem UKH und dem Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz (AKh) erfolgten Kooperationen. (TZ 1)

Allgemeines, Bettenabbau

Der Neubau des UKH wurde in den Jahren 2002 bis Mitte 2005 mit einer Kapazität von 155 Betten errichtet. Bereits im Jahr 1995 hatte sich die AUVA verpflichtet, die Kapazität mit 155 Betten so auszurichten, dass im Bereich der UC des AKh 60 Betten abgebaut werden können. Diese Verpflichtung war allerdings daran gebunden, dass vom Land Oberösterreich die Zustimmung zum Abbau von 60 Betten in der UC des AKh bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erfolgt. Diese Zustimmung wurde nicht erteilt; der Bettenabbau im AKh fand in der Folge nur teilweise statt (30 Betten). (TZ 2)

Kurzfassung

Die räumliche Kapazität im UKH konnte bisher nicht ausreichend ausgelastet werden (durchschnittliche Bettenauslastung im Jahr 2005 rd. 71 %, demgegenüber in der UC des AKh rd. 95 %; geringe Auslastung der OP-Säle im UKH). (TZ 2)

Kooperationen

Als Grund für die Standortwahl des neuen UKH wurden unter anderem die Kooperationsmöglichkeiten mit dem AKh genannt. Mit Jahresende 2005 war die medizinische Kooperation zwischen den beiden Krankenhäusern jedoch nur gering ausgeprägt. Im Laborbereich ermöglichte die Kooperation mit dem AKh eine qualitative Verbesserung der Patientenversorgung im UKH. (TZ 7)

Einige Kooperationsbereiche (z.B. Sterilisation, Wäscherei, Reinigung) konnten aufgrund einer bereits im Jahr 2001 beschlossenen Auslagerung für Kooperationen mit dem AKh nicht genutzt werden. Im Küchenbereich fand keine Kooperation zwischen dem UKH und dem AKh statt, vielmehr wurde im UKH eine eigene Küche eingerichtet. (TZ 7)

In anderen Kooperationsbereichen waren die Verhandlungen mit potenziellen Kooperationspartnern noch nicht abgeschlossen (z.B. Apothekenbereich). (TZ 7)

Kapazität, Leistungen, Personalausstattung

Die Anzahl der stationären Patienten betrug im Jahr 2005 im UKH 6.405, in der UC des AKh 6.022, wobei ähnliche Leistungen erbracht wurden. Der ambulante Bereich war im UKH größer (ambulante Patienten 2005: UKH 41.168, UC des AKh 29.683). (TZ 3)

Die Personalausstattung war insbesondere bei den Fachärzten für Unfallchirurgie im UKH deutlich höher als in der UC des AKh (2005: UKH 24,3; UC des AKh: 11,9). In Verbindung mit den Leistungsdaten war festzustellen, dass von den Fachärzten und Ärzten in Ausbildung zum Facharzt auf der UC des AKh durchschnittlich 331 stationäre Patienten betreut wurden und damit um rd. 66 % mehr als im UKH; ebenso waren die Durchschnittswerte im ambulanten Bereich und bei den operativen Leistungen auf der UC des AKh höher. In der UC des AKh erfolgte ein flexiblerer Personaleinsatz im Ärztebereich als im UKH. (TZ 5)

Kosten

Das UKH erbrachte seine Leistungen zu wesentlich höheren Kosten als die UC des AKh. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass im UKH – bezogen auf die erbrachten Leistungen – mehr Personal eingesetzt wurde und höhere Sachkosten anfielen. (TZ 4)

Bei der Entwicklung der Kosten im UKH war im Jahr 2005 ein deutlicher Kostenanstieg zu verzeichnen (+ 45 % auf 55,3 Mill. EUR). Die Gründe dafür waren ein deutlicher Anstieg der Sachkosten und kalkulatorischen Kosten, der mit dem Neubau des UKH in Zusammenhang stand. (TZ 4)

OP-Bereich

Im UKH wurden im Zuge eines OP-Projekts von der kollegialen Führung mehrere Vorgaben zur Prozessoptimierung im OP-Bereich festgelegt. Eine Evaluierung, ob die Projektziele erreicht wurden, lag zur Zeit der Überprüfung durch den RH an Ort und Stelle nicht vor. (TZ 6)

**Kenndaten zur Abteilung für Unfallchirurgie des
Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (UC des AKh)**

Rechtsträger

bis 31. Dezember 2005: Stadt Linz

ab 1. Jänner 2006: AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH

Leistungserbringung ¹⁾	2003	2004	2005	2006 ⁶⁾
			Anzahl	
systemisierte Betten	90	90	90	90
tatsächliche Betten	90	90	90	90
stationäre Patienten ²⁾	5.314	5.930	6.022	5.776
<i>davon 0-Tages-Patienten³⁾</i>	339	674	668	499
ambulante Fälle/Patienten	30.520	28.744	29.683	28.654
Belagstage	30.568	31.617	31.191	31.576
Belagsdauer in Tagen ⁴⁾	6,1	6,0	5,8	6,0
			in %	
Bettenauslastung ⁵⁾	93	96	95	96

¹⁾ ohne Intensivbereich, weil die UC des AKh über keinen eigenen Intensivbereich verfügte

²⁾ (Aufnahmen + Entlassungen + Verstorbene) / 2; einschließlich Zu- und Abtransferierungen

³⁾ Patienten, die an ein und demselben Tag in ein Krankenhaus aufgenommen und wieder entlassen werden

⁴⁾ Belagstage / stationäre Patienten ohne 0-Tages-Patienten

⁵⁾ (Belagstage / [tatsächliche Betten * 365 bzw. 366]) * 100

⁶⁾ Die Daten 2006 beinhalten vorläufige Angaben des AKh Linz.



BMGFJ

Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz

Kenndaten zum Unfallkrankenhaus Linz

Rechtsträger	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA)			
Leistungserbringung ¹⁾	2003	2004	2005	2006 ⁷⁾
	Anzahl			
systemisierte Betten	144	144	144	144
tatsächliche Betten	144	144	144	144
stationäre Patienten ²⁾	6.072	6.102	6.405	6.637
<i>davon 0-Tages-Patienten³⁾</i>	–	–	–	–
ambulante Fälle/Patienten	40.294	40.039	41.168	45.805
Belagstage ⁴⁾	32.655	33.302	37.132	37.339
Belagsdauer in Tagen ⁵⁾	5,4	5,5	5,8	5,6
	in %			
Bettenauslastung ⁶⁾	62	63	71	71

¹⁾ ohne Intensivbereich (zwecks Vergleichs mit der UC des AKh, die über keinen eigenen Intensivbereich verfügte)

²⁾ stationäre Fälle laut Statistik der AUVA

³⁾ Stationäre Aufnahmen und Entlassungen an ein und demselben Tag waren im UKH nicht üblich.

⁴⁾ Verpflegstage laut Statistik der AUVA minus stationäre Patienten

⁵⁾ Belagstage / stationäre Patienten

⁶⁾ $(\text{Belagstage} / [\text{tatsächliche Betten} * 365 \text{ bzw. } 366]) * 100$

⁷⁾ Die Daten 2006 beinhalten vorläufige Angaben der AUVA; nachdem die Verpflegstage der Intensivstation nicht verfügbar waren, wurden diese – ausgehend von den Vorjahreswerten – vom RH mit 3.500 Tagen geschätzt.

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Mai bis Juli 2006 die unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz. Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung waren die Kosten und die Leistungen des Unfallkrankenhauses Linz (UKH) der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA) und der Abteilung für Unfallchirurgie des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz (UC des AKh) sowie die zwischen dem UKH und dem Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz (AKh) erfolgten Kooperationen.

Rechtsträger des UKH war die AUVA, Rechtsträger des AKh war bis 31. Dezember 2005 die Stadt Linz, danach die AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2003 bis 2005.

Prüfungsablauf und –gegenstand

Das Prüfungsergebnis wurde Ende November 2006 der AUVA, dem BMGF, dem Stadtsenat der Landeshauptstadt Linz und der AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH übermittelt. Die AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH gab im Jänner 2007 eine Stellungnahme ab, der sich der Stadtsenat der Landeshauptstadt Linz vollinhaltlich anschloss. Die AUVA und das BMGF nahmen jeweils im Februar 2007 dazu Stellung. Der RH erstattete der AUVA und dem BMGFJ im März 2007 eine Gegenäußerung.

Allgemeines, Bettenabbau

- 2.1** Der Neubau des UKH wurde in den Jahren 2002 bis Mitte 2005 in unmittelbarer Nähe zum AKh der Landeshauptstadt Linz errichtet. Die Errichtungskosten (ohne Einrichtung, ohne USt) betragen 135,3 Mill. EUR. Das Grundstück, auf dem der Neubau des UKH errichtet wurde, war von der Landeshauptstadt Linz bereits im Dezember 1995 an die AUVA verkauft worden.

Im Kaufvertrag verpflichtete sich die AUVA, die Kapazität des UKH mit 155 Betten so auszurichten, dass im Bereich der UC des AKh 60 Betten abgebaut werden können. Dieser Vertragspunkt wurde unter der Bedingung geschlossen, dass die Zustimmung (der Bescheid) der Sanitätsbehörde des Landes Oberösterreich zum Bettenabbau im AKh bis spätestens 30. Juni 1995 erteilt wird.

Sollte die Zustimmung nicht innerhalb der angeführten Frist erteilt werden, war die AUVA vertraglich von der Verpflichtung entbunden, ein 155-Betten-Krankenhaus zu errichten. Die Zustimmung zum Abbau von 60 Betten in der UC des AKh wurde nicht erteilt.

Im Jahr 1999 fand eine Reduktion der unfallchirurgischen Betten im AKh von 120 auf 90 statt; der Abbau der restlichen 30 Betten erfolgte bis Mitte 2006 nicht. Die Auslastung der 90 Betten war – nach einem erfolgten Primararztwechsel – mit rd. 95 % sehr hoch. Demgegenüber wies das UKH (ohne Intensivstation) im Jahr 2005 eine Auslastung von rd. 71 % auf.

Im Österreichischen Krankenanstalten- und Großgeräteplan 2003 waren für die UC des AKh 60 Planbetten für das Jahr 2005 vorgesehen, wobei die endgültige Bettenanzahl nach Inbetriebnahme des neuen UKH fixiert werden sollte. Mit der Evaluierung des Bettenbedarfs im Bereich der Unfallchirurgie wurde das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen beauftragt.

- 2.2** Der RH hielt fest, dass keine Verpflichtung der AUVA bestand, die Kapazität des UKH mit 155 Betten auszurichten, weil die Zustimmung des Landes Oberösterreich zum Abbau von 60 unfallchirurgischen Betten im AKh nicht vorlag. Aufgrund der Terminsetzung im Vertrag war zudem eine rechtzeitige Zustimmung nicht möglich.

Die räumlichen Kapazitäten des neuen UKH konnten bisher nicht ausreichend ausgelastet werden. Aus Kostengründen (Errichtungskosten, hohe absehbare Folgekosten) und wegen der – aufgrund des unsicheren Bettenabbaues im AKh – nicht sichergestellten Auslastungsmöglichkeit hätte eine Redimensionierung des Bauprojekts erfolgen sollen.

Der RH empfahl der AUVA, in Hinkunft aus Kostengründen auf den Aufbau überdimensionierter Kapazitäten zu verzichten. Weiters wäre zu überprüfen, inwieweit die verfügbaren gering ausgelasteten Kapazitäten alternativ genutzt werden könnten.

In Hinblick auf den möglichen Abbau von Betten der UC des AKh und der damit verbundenen Leistungsverlagerung in das UKH hielt der RH fest, dass Kostenvorteile durch diese Maßnahme nur erzielt werden können, wenn die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung im UKH erhöht wird und der Personalabbau in der UC des AKh nicht durch eine Personalaufstockung im UKH überkompensiert wird.

- 2.3** *Die AUVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bereits im Jahr 1993 der Bettenabbau im AKh verbindlich im oberösterreichischen Krankenanstaltenplan festgeschrieben gewesen sei; funktional sei daher das Vorliegen des geforderten Bescheides eindeutig als gegeben anzusehen gewesen.*

Der Empfehlung des RH, künftig auf den Aufbau überdimensionierter Kapazitäten zu verzichten, sei grundsätzlich beizupflichten. Es sei aber auch festzuhalten, dass die AUVA dies auch bisher nicht getan, sondern ihre Kapazitäten lediglich beibehalten habe. Dazu sei sie im Falle des UKH Linz auch vertraglich verpflichtet gewesen. Die Auslastung sei zudem im Jahr 2005 hoch gewesen.

Laut Stellungnahme des BMGF sei im Österreichischen Krankenanstalten- und Großgeräteplan 2003 der Abbau der Betten in der Unfallchirurgie des AKh auf 60 Betten nicht verbindlich festgelegt gewesen. Die vorgesehene Evaluierung der unfallchirurgischen Versorgung im Land Oberösterreich sei bisher mangels geeigneter Datengrundlagen noch nicht erfolgt.

Kapazität und Leistungen

2.4 Der RH erwiderte der AUVA, dass im oberösterreichischen Krankenanstaltenplan 1993 lediglich der Abbau von 30 Betten in der UC des AKh verbindlich festgeschrieben war. Seiner Ansicht nach hätte daher eine Redimensionierung des Bauprojekts erfolgen sollen. Hinsichtlich der Auslastung verwies der RH auf seine unter dem Berichtspunkt Kapazität und Leistungen vermerkten Feststellungen.

3.1 Die UC des AKh betreute im Jahr 2005 6.022 stationäre Patienten mit 31.191 Belagstagen. Damit waren ihre 90 Betten zu 95 % ausgelastet. Bei Auslastungsspitzen mussten auch Betten anderer Abteilungen des AKh mit unfallchirurgischen Patienten belegt werden, bis ein Bett auf der UC frei war. Im Jahr 2005 betraf dies nach Angaben des AKh rd. 300 Patienten mit 650 Belagstagen. Die durchschnittliche Belagsdauer betrug 5,8 Tage.¹⁾

¹⁾ Nicht berücksichtigt sind hier jene 668 0-Tages-Patienten, die an ein und demselben Tag stationär aufgenommen und wieder entlassen wurden.

Im UKH wurden im Jahr 2005 6.405 stationäre Patienten mit 37.132 Belagstagen versorgt. Auch hier lag die durchschnittliche Belagsdauer bei 5,8 Tagen.²⁾ Die 144 Betten des UKH – die Betten der Intensivstation wurden aus Vergleichsgründen nicht berücksichtigt – waren zu 71 % ausgelastet. Eine Station des UKH wurde an den Wochenenden geschlossen. Zudem waren die Betten der Intermediate Care³⁾ im neuen UKH im zweiten Halbjahr 2005 noch nicht in Betrieb. Bei Berücksichtigung dieser Umstände wäre die Auslastung im Jahr 2005 bei 74 % gelegen. Die Auslastung des UKH betrug in den Vorjahren 62 % (2003) bzw. 63 % (2004).

²⁾ Stationäre Aufnahmen und Entlassungen an ein und demselben Tag waren im UKH nicht üblich.

³⁾ eine Betteneinheit zur Überwachung und Behandlung von Frischoperierten nach ausgedehnten Eingriffen

Zusammenfassend war festzustellen, dass das UKH im Jahr 2005 um rd. 6 % mehr stationäre Patienten als die UC des AKh betreute, aber um 60 % mehr belegbare Betten aufwies, wodurch sich eine deutlich niedrigere Auslastung im UKH ergab. Die UC des AKh konnte – falls erforderlich – auf Ausweichkapazitäten anderer Abteilungen des AKh zurückgreifen.

Die Hauptdiagnosen der stationären Patienten lagen dem Fachgebiet Unfallchirurgie entsprechend an beiden Standorten vor allem in den Gruppen 15 (Verletzungen), 14 (Bewegungsapparat) und 01 (Schädel, Gehirn, Nervensystem). Im Jahr 2005 wurden von der UC des AKh 4.805 operative Leistungen an stationären Patienten in dem für die Unfallchirurgie besonders relevanten Kapitel 10 (Skelett, Weichteile, Haut) an das BMGF gemeldet; das UKH meldete in diesem Kapitel 4.609 operative Leistungen.

Diese medizinischen Einzelleistungen waren in der UC des AKh und im UKH weitgehend gleich auf die Unterkapitel (10.1 Schultergürtel, 10.2 Schulter, 10.3 Ellbogen etc.) verteilt.

Der ambulante Bereich war im UKH größer als in der UC des AKh. Im Jahr 2005 wurden in der UC des AKh 29.683 ambulante Patienten betreut, im UKH 41.168.

- 3.2** Der RH hielt fest, dass im stationären Bereich die Auslastung des UKH bei ähnlichem Umfang der Leistungen deutlich unter jener der UC des AKh lag. Der ambulante Bereich des UKH war rund ein Drittel größer als jener der UC des AKh.
- 3.3** *Nach Ansicht der AUVA müssten zur Berechnung der Auslastung die Betten der Intensivstation berücksichtigt und im Normalbereich Betten abgezogen werden (Werktagsstation und Intermediate Care), wodurch sich für das Jahr 2005 eine Auslastung von rd. 86 % ergäbe. Aufgrund des Umzugs in ein neues Gebäude im Jahr 2005 sei dieses Jahr allerdings nicht repräsentativ; im Jahr 2006 ergebe sich bereits eine Auslastung von fast 90 %.*
- 3.4** Der RH erwiderte, dass im Fall des UKH und der UC des AKh für die Berechnung der Auslastung die an das BMGF gemeldeten tatsächlichen Betten herangezogen wurden. Die Betten der Intensivstation des UKH wurden nicht berücksichtigt, um die Vergleichbarkeit mit der UC des AKh, die über keine eigenen Intensivbetten verfügt, sicherzustellen.

Die Auslastung des UKH hätte sich aber auch bei Berücksichtigung der Intensivbetten im Jahr 2005 nur unwesentlich verbessert (rd. 72 %). Ein starker Rückgang der Auslastung wegen des Umzugs im Jahr 2005 erschien dem RH unwahrscheinlich, weil die Auslastung des UKH in den Vorjahren mit rd. 63 % noch geringer war.

Kosten

4.1 In der UC des AKh zeigte sich eine gleichmäßige Entwicklung der Kosten (2003: 16,56 Mill. EUR, 2004: 17,63 Mill. EUR, 2005: 18,59 Mill. EUR). Im UKH ergab sich dagegen durch den Umzug in ein neues Gebäude (Juli 2005) ein deutlicher Anstieg der Kosten (2003: 36,6 Mill. EUR, 2004: 38,1 Mill. EUR, 2005: 55,3 Mill. EUR, d.h. + 45 % im Vergleich zum Vorjahr).

Die wesentlichsten Kostensteigerungen des UKH fanden sich im Jahr 2005 in der kalkulatorischen Abschreibung für das neue Gebäude und die neue Einrichtung (+ 9 Mill. EUR) sowie in den Sachkosten (höhere Miet-, Reinigungs-, Energie-, Instandhaltungs- und Nachschaffungskosten, + 4,6 Mill. EUR). Auch die Personalkosten stiegen durch zusätzliches Personal für das neue Gebäude stärker als zuvor (+ 1,5 Mill. EUR). Kostensteigerungen waren auch bei den medizinischen Kosten (+ 0,9 Mill. EUR) und der Umlage der zentralen Verwaltung (+ 0,9 Mill. EUR) festzustellen.

Im Zuge des Neubaus des UKH wurde auch eine Zentralsterilisation eingerichtet. Die Investitionskosten betragen rd. 3,2 Mill. EUR (ohne USt). Der Betrieb der Sterilisation war neben anderen Bereichen (z.B. Reinigung, Wäscheversorgung) ausgelagert, wobei das UKH die erforderlichen Räumlichkeiten, technischen Anlagen, Ausstattungsgegenstände, Verbrauchsstoffe und Energie unentgeltlich bereitstellte. Die Kosten je Sterilguteinheit betragen nach den Berechnungen des RH für das UKH Linz rd. 45 EUR. In einem anderen UKH erfolgte vergleichsweise die Fremdvergabe zu rd. 35 EUR je Sterilguteinheit.

Für den Vergleich der Kosten der UC des AKh und des UKH erfolgte eine Bereinigung der Datenbasis, um die Vergleichbarkeit der Daten sicherzustellen. So wurden beim Vergleich die Kosten des Intensivbereiches nicht berücksichtigt. Grund dafür war, dass in den Daten des UKH zwar eine kostenintensive Intensivstation – sie versorgt auch Brandverletzte – enthalten war, die UC des AKh aber über keine eigene Intensivstation verfügte. Somit war dieser Bereich in ihren Kosten nicht enthalten.

Verglichen wurden daher die Kosten der Normalstationen und des ambulanten Bereiches. Diese betragen – jeweils ohne kalkulatorische Abschreibungen – im UKH 24,43 Mill. EUR (2004) bzw. 29,24 Mill. EUR (2005) und in der UC des AKh 17,07 Mill. EUR (2004) bzw. 17,99 Mill. EUR (2005).

- 4.2 Der RH stellte fest, dass das UKH seine Leistungen zu wesentlich höheren Kosten erbrachte als die UC des AKh. Die etwas höheren Leistungsdaten des UKH begründeten diese Differenz seiner Ansicht nach nur zum kleineren Teil.

Die deutliche Steigerung der Gesamtkosten des UKH von 2004 auf 2005 war vor allem auf die Folgekosten des Neubaus zurückzuführen, die bei einer rechtzeitigen Redimensionierung des Neubaus wesentlich moderater ausgefallen wären.

Der RH empfahl der AUVA, im Personalbereich und im Sachkostenbereich Einsparungspotenziale auszuschöpfen. So wäre für den Betrieb der Sterilisation ein dem tatsächlichen Aufwand entsprechendes Entgelt anzustreben. Auch in den anderen ausgelagerten Bereichen wäre zu überprüfen, ob die Auslagerungen – bei Aufrechterhaltung der Qualität – zu Kostenvorteilen für die AUVA geführt haben.

- 4.3 *Die AUVA wies darauf hin, dass ein solitäres Spezialkrankenhaus¹⁾ gegenüber einem Schwerpunktkrankenhaus mit mehreren Fachabteilungen²⁾ bei der Kostenaufteilung im Nachteil sei. Die Steigerung der Sachkosten sei darauf zurückzuführen, dass das neue UKH Linz dem letzten Stand der Technik und der medizinischen Wissenschaft entspreche; Modernisierung im Bereich der Medizin stelle einen Kostentreiber dar, der aber im Sinne einer qualitativ hohen medizinischen Behandlung unumgänglich sei.*

¹⁾ ein Krankenhaus, das an einem eigenen Standort nur eine Fachrichtung anbietet; im Fall des UKH nur Unfallchirurgie

²⁾ ein Krankenhaus, das an einem eigenen Standort mehrere Fachrichtungen anbietet; z.B. Interne, Chirurgie, Urologie, HNO, Unfallchirurgie (wie das AKh Linz)

Die Ansicht des RH, dass das UKH seine Leistungen zu wesentlich höheren Kosten als die Unfallchirurgie des AKh erbringen würde, fuße unter anderem auf der Einschätzung, dass die Auslastung des neuen UKH zu gering sei; dies werde jedoch bezweifelt.

Zur Auslagerung wesentlicher Bereiche des Facility Managements wäre anzumerken, dass diese nicht isoliert, sondern im Lichte des Gesamtprojekts „UKH neu“ zu betrachten sei. Im Bereich der Sterilisation seien durch Verhandlungen im November 2006 bereits Kosteneinsparungen von mindestens 110.000 EUR pro Jahr erzielt worden.

Kosten

Die AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH teilte mit, dass die strukturelle Eingliederung einer Unfallabteilung in ein Allgemeines Krankenhaus den betriebsorganisatorischen und ökonomischen Vorteil biete, dass medizinische und nicht-medizinische Supporteinrichtungen (z.B. Radiologie, Labor, Apotheke, Medizintechnik, EDV) von einer Vielzahl klinischer Abteilungen in Anspruch genommen würden. Solche könnten daher im Sinne der Economies of scale¹⁾ wesentlich kosteneffizienter vorgehalten werden.

¹⁾ Economies of scale bedeutet, dass mit steigender Leistungsmenge die Durchschnittskosten je Leistungseinheit sinken.

- 4.4** Der RH erwiderte der AUVA, dass die wesentlich höheren Kosten des UKH bei der Leistungserbringung insbesondere darauf zurückzuführen waren, dass im UKH – bezogen auf die erbrachten Leistungen – mehr Personal eingesetzt wurde und höhere Sachkosten als in der UC des AKh anfielen.

Der Anstieg der Sachkosten kann nicht in jedem Fall mit einer qualitativ hohen medizinischen Behandlung begründet werden (z.B. höhere Energie-, Instandhaltungs- und Reinigungskosten aufgrund des großzügig dimensionierten Neubaus).

Hinsichtlich der Auslastung verwies der RH auf seine im Berichtspunkt Kapazität und Leistungen dargelegten Feststellungen. Inwieweit eine Erhöhung der Auslastung zu einer Verbesserung der Kostensituation führen würde, hängt nach Ansicht des RH insbesondere davon ab, wie viel weiteres Personal die AUVA zur Betreuung dieser zusätzlichen Patienten einstellen würde.

Personalausstattung

- 5.1** (1) Im Jahr 2005 wies das UKH auf Vollzeitbeschäftigte umgerechnet einen Personalstand von 406,3 auf²⁾, der UC des AKh waren 153,5 Vollzeitbeschäftigte zugeordnet. Dieser Gesamtpersonalstand war für Vergleichszwecke nicht geeignet, weil die UC des AKh auch auf das Personal der anderen Bereiche des AKh (z.B. medizinisch-technisches Personal) zurückgriff. Zudem war in den Daten des UKH auch das Personal für den Intensivbereich enthalten, nicht aber in jenen der UC des AKh, weil das AKh drei organisatorisch von der UC getrennte Intensivbereiche führte.

²⁾ Quelle der AUVA-Daten: Dienstpostenplan der Landesstelle Linz, für die Ärzte ergänzt um Angaben der Hauptstelle zu unterjährigen Beschäftigungen und Teilzeit-Beschäftigungen



Personalausstattung

BMGFJ

Unfallchirurgische Versorgung
der Landeshauptstadt Linz

Als Verwaltungs- und Betriebspersonal waren der UC des AKh im Wesentlichen einige Schreib- und Reinigungskräfte direkt zugeordnet, im UKH enthielt dieser Bereich unter anderem auch das Personal für die Küche, die Werkstätte und den Portierdienst.

Aus den oben angeführten Gründen wurde der Personalvergleich für die unfallchirurgischen Normalstationen (d.h. ohne Intensivstation) durchgeführt. Verglichen wurde die Ausstattung der UC des AKh und des UKH mit Pflegepersonal (Krankenpflegefachdienst und Sanitätshilfsdienst) sowie Ärzten.

(2) Direkt den Stationen (Normalpflegestationen ohne Intensivstation) waren im Jahr 2005 im UKH 69,8 Pflegepersonen, in der UC des AKh 55,0 Pflegepersonen zugeordnet.

Im Jahr 2005 betreute eine Pflegeperson in der UC des AKh 109 stationäre Patienten, im UKH waren es 92 stationäre Patienten. Der Anteil an diplomiertem Pflegepersonal war im UKH mit rd. 89 % größer als in der UC des AKh (rd. 78 %). In der hoch ausgelasteten UC des AKh wurden fallweise auch Betten anderer Abteilungen belegt, bis ein Bett auf der Unfallchirurgie frei war (nach Angaben des AKh rd. 300 Patienten mit 650 Belagstagen). Für diese Patienten wurde Pflegekapazität der anderen Abteilungen beansprucht, wodurch sich die Differenz zur Personalausstattung des UKH verringerte.

(3) Wesentlich größer waren die Unterschiede in der Personalausstattung bei den Ärzten. In dieser Berufsgruppe beschäftigte im Jahr 2005 die UC des AKh 11,9 Fachärzte für Unfallchirurgie, das UKH dagegen 24,3 (umgerechnet auf Vollzeitbeschäftigte). Die Anzahl der Ärzte in Ausbildung zum Facharzt für Unfallchirurgie, der Turnusärzte und der sonstigen Ärzte war annähernd gleich.

In der UC des AKh betreute im Jahr 2005 ein Facharzt für Unfallchirurgie im Durchschnitt 506 stationäre Patienten und damit um 92 % mehr stationäre Patienten als im UKH. Ebenso kamen auf einen Facharzt für Unfallchirurgie im AKh deutlich mehr ambulante Patienten (+ 47 %) sowie operative Leistungen im Kapitel 10 der medizinischen Einzelleistungen (Kerngruppe der operativen Leistungen der Unfallchirurgie, + 112 %).

Personalausstattung

Ein Grund für diese Differenzen lag darin, dass die UC des AKh in deutlich höherem Ausmaß als das UKH den laufenden Betrieb mit noch in Ausbildung stehenden Unfallchirurgen führte. So war das UKH bestrebt, jeden Patienten von einem Facharzt betreuen zu lassen, während die UC des AKh vor allem im ambulanten Bereich für diese Aufgaben auch Unfallchirurgen in Ausbildung einsetzte, die sich bei Bedarf an den diensthabenden Facharzt wenden konnten.

Bei Betrachtung der Fachärzte und Ärzte in Ausbildung zum Facharzt (2005: UKH 32,2; UC des AKh: 18,2) wurden in der UC des AKh durchschnittlich 331 stationäre Patienten betreut und damit um rd. 66 % mehr als im UKH; ebenso waren die Durchschnittswerte im ambulanten Bereich und bei den operativen Leistungen auf der UC des AKh höher.

In der UC des AKh erfolgte ein flexiblerer Personaleinsatz im Ärztebereich als im UKH. So wurden die Ärzte gemäß dem Dienstplan nicht nur einem, sondern häufig zwei Bereichen (z.B. Erstbehandlung, Gipszimmer, OP, Nachbehandlung) zugeordnet. Im AKh waren zudem gemäß einer Betriebsvereinbarung mit den Ärzten so genannte verlängerte Dienste vereinbart, die eine flexiblere Einteilung der Arbeitszeit ermöglichten. Nach Berechnungen des AKh ergäbe sich durch Wegfall der verlängerten Dienste bei 11 Fachärzten und 9 Fachärzten in Ausbildung ein zusätzlicher Bedarf von 6 Ärzten (+ 30 %).

- 5.2** Der RH hielt fest, dass die Personalausstattung des UKH insbesondere bei den Fachärzten für Unfallchirurgie deutlich höher war als in der UC des AKh. In Verbindung mit den Leistungsdaten war festzustellen, dass von den Ärzten in der UC des AKh im Durchschnitt deutlich mehr stationäre und ambulante Patienten betreut sowie mehr operative Leistungen erbracht wurden als im UKH.

Der RH empfahl der AUVA, zur Erzielung einer mittelfristigen Dämpfung der Personalkosten im Ärztebereich die Effizienz der Leistungserbringung durch einen flexibleren Personaleinsatz zu erhöhen.

- 5.3** *Laut Stellungnahme der AUVA ergebe sich die höhere Personalausstattung des UKH aus der peniblen Einhaltung des Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetzes. Dieses Gesetz ermögliche zwar für den ärztlichen Bereich verlängerte Dienste, wodurch weniger ärztliches Personal erforderlich sei, allerdings würden diese verlängerten Dienste die Behandlungsqualität und die Patientensicherheit nicht fördern.*



Personalausstattung

BMGFJ

Unfallchirurgische Versorgung
der Landeshauptstadt Linz

Die höhere Ausstattung mit Fachärzten scheine in Hinblick auf die zunehmende Forderung nach Qualität im Gesundheitswesen der richtige Weg zu sein. Weiters sei der Personalbedarf des UKH anhand der erbrachten bzw. der künftig zu erbringenden Leistungen durch ein externes Beratungsunternehmen ermittelt worden; eine Reduktion des Personalstandes würde daher notwendigerweise auch eine Reduktion des Leistungsvolumens nach sich ziehen.

Die AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH hielt fest, dass in beiden Häusern Medizin von höchster Qualität betrieben werde und die arbeitszeitrechtlichen Rahmenbedingungen ebenfalls in beiden Häusern erfüllt würden.

Die Eingliederung einer Unfallabteilung in ein Allgemeines Krankenhaus habe den Vorteil, dass viele chirurgische und nicht-chirurgische Fachabteilungen jederzeit in den unfallchirurgischen Behandlungsprozess eingebunden werden könnten. Diese Leistungen müssten nicht extern bezogen werden; dies sei mit zusätzlichen Schnittstellen und Kosten verbunden.

- 5.4 Der RH entgegnete der AUVA, dass das derzeitige Verhältnis zwischen Personalstand und Leistungsvolumen im UKH nicht unabänderbar ist, auch wenn eine Ermittlung durch ein externes Unternehmen erfolgte. Er wies darauf hin, dass durch eine Betriebsvereinbarung über verlängerte Dienste im Rahmen des Krankenanstalten-Arbeitszeitgesetzes – wie in der UC des AKh – mit einer geringeren Zahl an Ärzten das Auslangen gefunden werden kann.

Bezüglich der Qualitätsbedenken der AUVA entgegnete der RH, dass kein einziger Hinweis auf eine schlechtere Behandlungsqualität in der UC des AKh vorlag. Auch die schnelle Verfügbarkeit von Ärzten anderer Fachrichtungen in der UC des AKh stellt nach Ansicht des RH ein Qualitätskriterium bei der Versorgung von unfallchirurgischen Patienten dar¹⁾.

¹⁾ z.B. ältere Unfallpatienten, die auch internistische Begleiterkrankungen haben und daher auch durch einen Internisten betreut werden müssen; schwerverletzte Patienten, die nicht nur durch einen Unfallchirurgen, sondern auch durch Ärzte anderer Fachrichtungen behandelt werden müssen (z.B. bei Augenverletzungen, Kieferverletzungen)

OP-Bereich

6.1 (1) Im AKh standen der UC die OP-Säle 10 und 11 sowie der OP-Saal 9 – der gemeinsam mit der Orthopädie genutzt wurde – zur Verfügung. Die Anzahl der Operationen betrug 3.744 (2003), 3.988 (2004) und 4.106 (2005). Im Zuge des Projekts „OP-Optimierung im AKh Linz 2003/2004“ war eine deutliche Verbesserung der Auslastung der unfallchirurgischen OP-Säle in der Kernzeit festzustellen (OP-Saal 10: 83,3 % (2004), 90,7 % (2005); OP-Saal 11: 78,2 % (2004), 89,4 % (2005)).

(2) Im neuen UKH standen zwei Akut-OP-Säle (OP 5 und 6), drei OP-Säle für Planoperationen (OP 1, 2, 3) sowie ein weiterer Operationsaal (OP 4) zur Verfügung, der ursprünglich als tagesklinischer Operationsaal gedacht war. Die Anzahl der Operationen betrug 5.593 (2003), 4.663 (2004) und 4.736 (2005).

Im UKH fand im Jahr 2002 das Projekt „OP-Organisation“ statt. Dabei wurde z.B. festgestellt, dass die erste OP-Beginnzeit des Tages häufig nicht eingehalten wurde, wodurch sich negative Auswirkungen auf den gesamten Tagesablauf ergaben. Im Zuge des Projekts setzte die kollegiale Führung Vorgaben für den Organisationsablauf. Diese betrafen z.B. Zeitvorgaben für den Patiententransport in den OP-Saal, das Einhalten der ersten OP-Beginnzeit des Tages und die Zeiten zwischen zwei aufeinander folgenden Operationen.

Im Jahr 2003 wurde im UKH der Dienstbeginn der Ärzte von 8.00 Uhr auf 7.30 Uhr vorverlegt, um die Dienstzeiten der im OP-Bereich beschäftigten Berufsgruppen besser aufeinander abzustimmen und Leerzeiten zu vermeiden. Zudem wurden die Aufgaben der OP-Koordination auf eine Person konzentriert.

Durch die Übersiedlung in das neue UKH waren einige der im OP-Projekt aufgezeigten Problemfelder obsolet. Eine Evaluierung, ob die Vorgaben der kollegialen Führung in jenen Punkten erreicht werden konnten, die auch im neuen UKH relevant waren, lag nicht vor.

Im Gegensatz zum UKH Linz war der Dienstbeginn der Ärzte im UKH Graz bereits im Jahr 2001 mit 7.30 Uhr festgesetzt worden. Dies hatte der RH anlässlich seiner Überprüfung des UKH Graz der AUVA festgestellt (Reihe Bund 2002/4 S. 229 ff.) Zudem wurde im Zusammenhang mit der OP-Ablauforganisation von den dortigen Experten festgehalten, dass zur Erreichung eines höheren Patientendurchsatzes in der Hauptbetriebszeit eine Vorverlegung des Dienstbeginnes der Ärzte von 7.30 Uhr auf 7.00 Uhr – und damit eine Vorverlegung der Schnittzeit – angestrebt werden sollte.

Ein Vergleich der Produktivzeiten in den unfallchirurgischen OP-Sälen im UKH und AKh zeigte, dass das UKH im Vergleich zur UC des AKh zwar eine um rd. 12 % höhere Produktivzeit aufwies, jedoch um mehr als doppelt so viele OP-Säle (und deutlich mehr Ärzte) verfügte. Von den sechs OP-Sälen im UKH wurden im Betrachtungszeitraum zwei nicht genutzt.

- 6.2** (1) Der RH wertete positiv, dass im AKh Prozessoptimierungen im OP-Bereich stattfanden und das medizinische Controlling einen hohen Standard aufwies. Er hielt fest, dass die Auslastung der OP-Säle der UC im AKh in der Kernzeit erhöht werden konnte.

(2) Im UKH war die räumliche OP-Kapazität im Vergleich zur Produktivzeit zu hoch; die vorhandenen OP-Säle waren daher nicht ausreichend ausgelastet. Der RH empfahl der AUVA, die Erkenntnisse aus den OP-Projekten der einzelnen Unfallkrankenhäuser der AUVA aufzubereiten und die Umsetzung der als sinnvoll erkannten Abläufe in allen Unfallkrankenhäusern sicherzustellen. Hinsichtlich des OP-Projekts im UKH Linz wäre zu überprüfen, ob die Vorgaben zur Verbesserung des Organisationsablaufes erreicht werden konnten.

- 6.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei die Auslastung der OP-Säle im Kontext mit der Anlaufphase nach der Übersiedlung in das neue UKH Mitte 2005 zu sehen. Ein UKH-übergreifender Austausch von sinnvollen Erkenntnissen finde selbstverständlich statt und werde auch durch die Implementierung eines AUVA-weiten EDV-gestützten OP-Planungs- und Dokumentationssystems, an dem gegenwärtig gearbeitet werde, unterstützt.*

Das OP-Projekt im UKH Linz sei mittlerweile abgeschlossen und eine deutliche Verbesserung der OP-Organisation erreicht worden. Die Auslastung der OP-Säle weise eine steigende Tendenz auf und die Anzahl der Operationen habe sich im Jahr 2006 um rd. 4 % gegenüber dem Vorjahr erhöht.

- 6.4** Der RH wies nochmals darauf hin, dass nicht nur ein UKH-übergreifender Erfahrungsaustausch stattfinden sollte, sondern als sinnvoll erkannte Abläufe auch in allen Unfallkrankenhäusern der AUVA umgesetzt werden sollten. So widersprach der bis ins Jahr 2003 übliche späte Dienstbeginn der Ärzte im UKH Linz einer optimalen OP-Ablauforganisation, insbesondere wegen der unzureichenden Dienstzeitenharmonisierung mit dem übrigen OP-Personal.

**Kooperationen
zwischen UKH und
AKh**

7.1 Das neue UKH befindet sich in unmittelbarer Nähe zum AKh. Bereits im Jahr 1992 hatte die AUVA den Grundsatzbeschluss für die Errichtung des UKH an diesem Standort gefasst; sie begründete dies unter anderem mit den dadurch möglichen Kooperationen mit dem AKh.

Die medizinische Kooperation war mit Jahresende 2005 nur gering ausgeprägt. Seit dem Bezug des Neubaus Mitte 2005 bis Ende 2005 wurden 65 Patienten des UKH durch Ärzte des AKh untersucht und einige Operationen (fast ausschließlich durch Kieferchirurgen) durchgeführt. Weiters wurden 15 stationäre Patienten des UKH in Abteilungen des AKh verlegt.

Das AKh nahm für seine Patienten keine ärztlichen Leistungen des UKH in Anspruch. Auf dem Gebiet der Mikrochirurgie (Operationstechniken, die nur unter Zuhilfenahme eines Operationsmikroskopes durchführbar sind) fand ein täglicher Wechsel beim Bereitschaftsdienst statt.

Ein Kooperationsvertrag aus dem Jahr 2005 betraf unter anderem die entgeltliche Übernahme der labormedizinischen Untersuchungen für das UKH durch das Labor des AKh Linz in einem 24-Stunden-Betrieb. Der physische Transport der Blutproben zum Labor des AKh erfolgte durch eine Rohrpostanlage.

Mit dem Betrieb des neuen UKH fand auch eine Kooperation mit dem AKh im technischen Bereich hinsichtlich Leistungen für Schwachstromanlagen statt. Der restliche technische Support sowie andere Bereiche (z.B. Sterilisation, Wäscherei, Reinigung) standen aufgrund einer bereits im Dezember 2001 beschlossenen Auslagerung für Kooperationen nicht zur Verfügung. Im Bereich der Apotheke waren die Gespräche mit potenziellen Kooperationspartnern noch nicht abgeschlossen.

Eine Kooperation im Küchenbereich erfolgte nicht. Als Argumente für eine eigene Küche führte die AUVA vor allem die Garantie der Versorgungssicherheit (im Katastrophenfall), die optimale Erfüllung hinsichtlich des Hotelcharakters sowie qualitative Gründe an. Die Investitionskosten für die Küche betragen rd. 6,2 Mill. EUR (ohne USt). In unmittelbarer räumlicher Nähe wurden daher drei Küchen betrieben (im AKh, im UKH sowie in der Landes-Frauen- und Kinderklinik Linz).

- 7.2** Der RH hielt fest, dass im Bereich des Labors die örtliche Nähe zwischen den Krankenanstalten genutzt worden war. Für das UKH war aufgrund des durchgehenden Laborbetriebs eine Verbesserung in der Qualität der Patientenversorgung gegeben. Er empfahl jedoch der AUVA, die Verhandlungen in den noch offenen Kooperationsbereichen zu forcieren.

Der RH vertrat die Ansicht, dass die Errichtung einer eigenen Küche im UKH mit den erwähnten Argumenten nicht zu rechtfertigen war. Er empfahl der AUVA, in Hinkunft bei Kooperationsmöglichkeiten stärker als bisher Kostenüberlegungen in die Entscheidung einfließen zu lassen.

- 7.3** *Laut Mitteilung der AUVA sollten Prämissen jeglicher Kooperation Vorteile für das UKH sowohl in monetärer als auch qualitativer Hinsicht sein. Eine Zusammenarbeit mit dem AKh sei daher sehr wohl auch gegenüber möglichen anderen Partnern abzuwägen. Da das Feld denkbarer Kooperationen ein sehr weites sei, könnten nicht alle theoretischen Kooperationsmöglichkeiten sofort realisiert werden.*

Im medizinischen Bereich bestehe eine umfassende Zusammenarbeit mit dem AKh. Im Bereich der Küche seien zur Zeit der Verhandlungen mit dem AKh die zur Mitversorgung des UKH erforderlichen Kapazitäten nicht in vollem Umfang gegeben gewesen. Zudem sei die Errichtung eines eigenen Personalspeisesaals im UKH erforderlich gewesen. Hinsichtlich der Apotheke würden Gespräche sowohl mit dem AKh als auch mit anderen potenziellen Anbietern stattfinden.

Laut Stellungnahme der AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH würden die bereits angedachten Kooperationsfelder dem UKH selbstverständlich weiterhin angeboten, um damit der Verpflichtung zur Kostendämpfung zu entsprechen. Im medizinischen Bereich sei durch eine Leistungsverschränkung sowohl eine Steigerung der Versorgungssicherheit als auch eine Effizienzsteigerung möglich.

Im nicht-medizinischen Bereich könne durch Zusammenarbeit im Bereich Facility Management ebenfalls ein wesentlicher Beitrag zur Kostensenkung geleistet werden. Durch eine kooperative Tätigkeit von zwei Unfallabteilungen mit vergleichbarer Größe könne die Versorgungssicherheit optimal gewährleistet werden.

Kooperationen zwischen UKH und AKh

7.4 Der RH erwiderte der AUVA, dass die im Sachverhalt angeführten Daten (z.B. Untersuchung von 65 Patienten des UKH durch Ärzte des AKh im zweiten Halbjahr 2005; umgekehrt: 0 Patienten) auf keine umfassende Zusammenarbeit im medizinischen Bereich hinwiesen. Die Errichtung einer eigenen Küche im UKH war nicht erforderlich, weil die räumlichen und maschinellen Kapazitäten in der Küche des AKh zur Mitversorgung des UKH ausgereicht hätten; lediglich beim Küchenpersonal wäre eine Kapazitätsaufstockung (um maximal vier Personen) erforderlich gewesen.

Schluss- bemerkungen

8 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) In Hinkunft sollte aus Kostengründen auf den Aufbau überdimensionierter Kapazitäten verzichtet werden; die alternative Nutzung freier Kapazitäten wäre zu überprüfen. (TZ 2)

(2) Zur Erzielung einer mittelfristigen Dämpfung der Personalkosten im ärztlichen Bereich sollte die Effizienz der ärztlichen Leistungserbringung durch einen flexibleren Personaleinsatz erhöht werden. (TZ 5)

(3) Für den Betrieb der Sterilisation wäre ein dem tatsächlichen Aufwand entsprechendes Entgelt anzustreben. Auch in den anderen ausgelagerten Bereichen wäre zu überprüfen, ob die Auslagerungen – bei Aufrechterhaltung der Qualität – zu Kostenvorteilen für die AUVA geführt haben. (TZ 4)

Laut Stellungnahme der AUVA seien aufgrund von Verhandlungen Kosteneinsparungen im Bereich der Sterilisation von mindestens 110.000 EUR pro Jahr erzielt worden.

(4) Die Erkenntnisse aus den OP-Projekten der einzelnen Unfallkrankenhäuser der AUVA sollten aufbereitet und die Umsetzung der als sinnvoll erkannten Abläufe in allen Unfallkrankenhäusern sichergestellt werden. Hinsichtlich des OP-Projekts im UKH Linz wäre zu überprüfen, ob die Vorgaben zur Verbesserung des Organisationsablaufes erreicht werden konnten. (TZ 6)

Die AUVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das OP-Projekt im UKH Linz mittlerweile abgeschlossen und eine deutliche Verbesserung der OP-Organisation erreicht worden sei.



Schlussbemerkungen

BMGFJ

**Unfallchirurgische Versorgung
der Landeshauptstadt Linz**

(5) Die Verhandlungen in den noch offenen Kooperationsbereichen sollten forciert werden. Bei Kooperationsmöglichkeiten sollten stärker als bisher Kostenüberlegungen in die Entscheidung einfließen.
(TZ 7)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur

Bundes-Blindenerziehungsinstitut

Das Bundes-Blindenerziehungsinstitut (BBI) ist die älteste Blinden-Bildungseinrichtung im deutschsprachigen Raum. Das vielfältige Angebot vom Kindergarten über die Pflichtschul- bis zur Berufsausbildung war auf die Bedürfnisse der Blinden und Sehbehinderten abgestimmt. Weiters bestand die Möglichkeit der voll- oder halb-internen Betreuung. Das Vollinternat war in den letzten Jahren nur zu etwa 70 % ausgelastet.

Kurzfassung

Abweichend von der Kompetenzrechtslage der sonstigen öffentlichen Pflichtschulen sind die äußere Organisation und die Diensthoheit über die Lehrer in Gesetzgebung und Vollziehung ausschließlich Bundessache. Für die Führung des Kindergartens und der Berufsausbildung im Rahmen einer Einrichtung des Bundes fehlte die Rechtsgrundlage. (TZ 2)

Die dem BBI angeschlossene Lehrmittelzentrale versorgte in ganz Österreich Blinde und Sehbehinderte unter anderem mit geeigneten Schulbüchern. Weiters verfügte das BBI über eine der bedeutendsten Sammlungen historischer Unterrichtsbehelfe für Blinde. Ein vollständiges und aktuelles Inventarverzeichnis über das Inventar des Museums des Blindenwesens und über das sonstige Inventar fehlte. (TZ 5, 7, 8)

Die Brandschutzeinrichtungen entsprachen nicht den gesetzlichen Erfordernissen. Eine Verbindung der Brandmeldeanlage des BBI mit der Feuerwehr fehlte; auch regelmäßige Räumungsübungen hatten nicht stattgefunden. (TZ 11)

Kenndaten des Bundes-Blindenerziehungsinstitutes

Rechtsgrundlagen	Art. III Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes, BGBl. Nr. 215/1962 Art. V der 5. Schulorganisationsgesetz-Novelle, BGBl. Nr. 323/1975 i.d.g.F.					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gebarung	in Mill. EUR					
Ausgaben	4,498	4,904	5,033	5,233	5,368	5,557
<i>davon Personalausgaben</i>	3,652	3,986	4,304	4,397	4,676	4,814
Einnahmen	0,301	0,328	0,912 ¹⁾	0,292	0,322	0,265
	Anzahl					
Beschäftigte ²⁾	128	141	137	143	146	146
Schüler ³⁾	139	159	155	144	154	143

¹⁾ einschließlich einer testamentarischen Zuwendung

²⁾ jeweils zum 31. Dezember ohne vier Fachkräfte der Wiener Sozialdienste und zwei Zivildienstler

³⁾ jeweils zum 1. Oktober

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2006 die Gebarung des Bundes-Blindenerziehungsinstitutes (BBI). Das BBI ist die älteste Blinden-Bildungseinrichtung im deutschsprachigen Raum. Wegen seiner mehr als 200 Jahre zurückreichenden Geschichte, seines vielfältigen Ausbildungsangebotes, der für eine derartige Institution beträchtlichen Schülerzahl und seiner angeschlossenen Einrichtungen (Blindendruckverlag, Lehrmittelzentrale und Museum des Blindenwesens) nimmt das BBI unter den fünf Spezialschulen für Blinde und Sehbehinderte in Österreich eine Sonderstellung ein.

Zu dem im Oktober 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Stadtschulrat für Wien (Stadtschulrat) und das BMBWK im Jänner 2007 Stellung. Der RH erstattete dem BMBWK seine Gegenäußerung im März 2007.

Ausbildungsangebot 2.1 Das BBI bot neben einem Kindergarten eine Pflichtschul- und eine Berufsausbildung an:

Allgemein bildende Pflichtschule

Basale Förderklassen
Schwerstbehindertenklassen
Allgemeine Sonderschule

Volksschule
Hauptschule
Polytechnische Schule

Dislozierte Integrationsklasse

Berufsausbildung

Handwerklicher Bereich

Korb- und Möbelflechterei
Bürsten- und Pinselmacherei

Bürobereich

1-jähriger Lehrgang für Telekommunikation
3-jährige Handelsschule

Medizinischer Bereich

Ausbildung zum Heilmasseur und zum gewerblichen Masseur

Orientierungsklasse

(Umschulung für Späterblindete)
1-jähriger Lehrgang

Aufgrund einer verfassungsgesetzlichen Sonderbestimmung sind die Angelegenheiten des BBI – abweichend von der Kompetenzrechtslage der sonstigen öffentlichen Pflichtschulen – hinsichtlich der äußeren Organisation und der Ausübung der Diensthoheit über die Lehrer in Gesetzgebung und Vollziehung ausschließlich Bundessache. Artikel V der 5. Schulorganisationsgesetz-Novelle regelt die äußere Organisation des BBI in Analogie zu den gleichartigen allgemein bildenden Pflichtschulen.

2.2 Der RH erachtete die gemeinsame Führung der verschiedenen Ausbildungsangebote im Rahmen einer Bundeseinrichtung als vorteilhaft. Er wies jedoch darauf hin, dass der Kindergarten und der gesamte Bereich der Berufsausbildung in Art. V der 5. Schulorganisationsgesetz-Novelle keine Deckung findet. Er empfahl dem BMBWK, die Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen zu betreiben.

2.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei die Einbeziehung des am BBI geführten Kindergartens in Art. V der 5. Schulorganisationsgesetz-Novelle für die nächste Novellierung der Schulgesetze in Aussicht genommen. Hingegen sei die Verankerung der Berufsausbildung in der oben angeführten Norm nach Ansicht des BMBWK entbehrlich.*

- 2.4** Der RH wies darauf hin, dass auch die Berufsausbildung gesetzlich zu verankern wäre. Andernfalls wäre der seit langem am BBI geführte Bereich der Berufsausbildung gesetzlich nicht abgesichert.

Internat

- 3.1** Dem BBI war ein Internat mit Wohnraum für blinde oder hochgradig sehbehinderte Schüler, Küche und Krankenstation angeschlossen.

Neben dem Vollinternat bot das BBI auch eine halbinterne Betreuung (Hort) an. In den Schuljahren 2001/2002 bis 2005/2006 wurden insgesamt zwischen 101 und 113 Schüler voll- bzw. halbintern betreut.

Unter Berücksichtigung der insgesamt zur Verfügung stehenden Betten betrug die Auslastung des Vollinternats seit dem Schuljahr 2001/2002 rd. 70 %.

- 3.2** Der RH empfahl dem BBI aufgrund der nicht zufriedenstellenden Auslastung des Vollinternats, dieses auch für blinde und sehgeschädigte Schüler aus den Bundesländern, die in Wien eine höhere Schule besuchen wollen, zu öffnen.
- 3.3** *Laut Stellungnahme des Stadtschulrates sei im Schuljahr 2006/2007 bereits ein Schüler aus Kärnten, der in Wien eine weiterführende Schule besuche, in das Internat aufgenommen worden.*

Weiters seien die Lehrer über diese Unterbringungsmöglichkeit für blinde und sehschwache Schüler, die auch auf der Website des BBI festgehalten sei, informiert worden.

Blindendruckverlag und Bibliothek

- 4** Der Blindendruckverlag am BBI wurde vor mehr als 100 Jahren gegründet. Das ursprüngliche Aufgabengebiet, die Herstellung von Texten für den Unterrichtsgebrauch an der Blindenschule sowie generell die Bereitstellung von Lesestoff – von Kurznachrichten über Zeitschriften bis hin zur Literatur – hat sich schwerpunktmäßig erhalten.

In einem kleinen Verkaufsbüro bot der Blindendruckverlag auch verschiedene Hilfsmittel für Blinde und Sehbehinderte an.

Einschließlich dieses Verkaufs von Handelswaren erzielte der Blindendruckverlag im Zeitraum 2001 bis 2005 Einnahmen von durchschnittlich 28.000 EUR jährlich.

Lehrmittelzentrale

5 Die dem BBI angeschlossene Lehrmittelzentrale wurde Ende der 80er Jahre vom BMBWK als flankierende Förderungsmaßnahme für den integrativen Schulbesuch geschaffen. Sie versorgte in ganz Österreich Blinde und Sehbehinderte sowie alle Schularten mit im Unterricht zu verwendenden Schulbüchern in geeigneten Formaten (Braille gedruckt, Braille digital, Schwarzschrift – Großdruck).

Ferner stattete die Lehrmittelzentrale alle blinden und sehbehinderten Schüler, die eine Bundesschule besuchten, österreichweit leihweise mit den auf ihre Bedürfnisse angepassten spezifischen Arbeitsplätzen aus.

6.1 Das BMBWK veranstaltete am BBI in Zusammenarbeit mit dem Pädagogischen Institut des Bundes jährlich ein Fortbildungsseminar für Lehrer aus ganz Österreich, die blinde und sehbehinderte Kinder unterrichten. Die inhaltlichen Schwerpunkte richteten sich nach aktuellen Fragen und Bedürfnissen dieser Lehrer.

6.2 Der RH empfahl dem BBI, in Hinkunft auch die neu geschaffene Pädagogische Hochschule in die Lehrerfortbildung einzubeziehen.

6.3 *Der Stadtschulrat sagte dies zu.*

**Museum des
Blindenwesens**

7.1 Das BBI verfügte über eine der bedeutendsten Sammlungen historischer Unterrichtsbehelfe für Blinde. Eine vollständige Sichtung und Inventarisierung der Bestände des Museums des Blindenwesens war bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung wegen Personalmangels unterblieben. Der Katalog der „Objekte und Exponate“ umfasste 3.176 Gegenstände, allerdings mit Stand 1. Juli 1930. Bei den Grafiken und Ölbildern wurde im Jahre 1970 das Fehlen von 180 Bildern festgestellt und vermerkt, sie seien wahrscheinlich durch Kriegseinwirkungen zerstört worden.

7.2 Im Hinblick auf die Einzigartigkeit dieser Sammlung empfahl der RH dem BBI, Möglichkeiten für eine finanzielle Bedeckung zu suchen, um eine Inventarisierung und geeignete Verwaltung zu ermöglichen.

7.3 *Laut Stellungnahme des Stadtschulrates werde die Anstellung eines Historikers auf Werkvertragsbasis angestrebt. Weiters würden gemeinsam mit dem BMBWK Möglichkeiten der finanziellen Bedeckung gesucht.*

Inventarverwaltung

- 8.1** Die noch händisch auf Inventarkontoblättern geführten Aufzeichnungen waren lückenhaft und unvollständig. Die Belege für Gegenstände, die im Inventar zu erfassen gewesen wären, waren zwar gekennzeichnet, der Eintrag in den Inventaraufschreibungen war aber seit Mitte der 90er Jahre weitestgehend unterblieben.

So war aus den Jahren 2004 und 2005 zahlreiches Inventar mit einem Anschaffungswert von insgesamt rd. 60.000 EUR noch nicht erfasst.

Im Jänner 2006 ersuchte die Buchhaltungsagentur in einem Revisionsbericht, welcher der Schulleitung, dem Stadtschulrat und dem BMBWK übermittelt wurde, organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, damit künftig eine rechtzeitige Inventarerfassung gesichert ist.

- 8.2** Der RH stellte fest, dass zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch keine Maßnahmen gesetzt worden waren.
- 8.3** *Laut Stellungnahme des Stadtschulrates werde das weitere Vorgehen im 1. Quartal 2007 im Einvernehmen mit dem BMBWK festgelegt werden.*

Kostenrechnung

- 9.1** Das BBI führte seit 1998 – wie alle Schülerheime und Internate des Bundes – eine Kostenrechnung für das Internat. Zu diesem Zweck wurde händisch ein Betriebsabrechnungsbogen erstellt und dem BMBWK übermittelt.

Das BMBWK stellte bei Kontrollen wiederholt Fehler fest und korrigierte die Ergebnisse der Kostenrechnung. Das BBI nahm dies ohne weitere Veranlassung zur Kenntnis.

- 9.2** Der RH empfahl dem BBI, die mit der Kostenrechnung betrauten Mitarbeiter eingehend zu schulen und die Daten IT-mäßig so zu erfassen, dass sie in der Folge direkt in die Kostenrechnung einfließen können. Die vielfältige Leistungserbringung war in Teilbereichen durchaus mit privatwirtschaftlich geführten Unternehmen zu vergleichen. Der RH regte daher an, die Kostenrechnung nicht nur auf den Heimbetrieb zu beschränken, sondern auch auf die anderen Leistungsbereiche des BBI auszudehnen. Damit würde der Stadtschulrat Informationen für die Planung, Steuerung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit erhalten.
- 9.3** *Laut Stellungnahme des Stadtschulrates werde das weitere Vorgehen im 1. Quartal 2007 im Einvernehmen mit dem BMBWK festgelegt werden.*

**Schulraum-
überlassung**

- 10.1** Das Schulorganisationsgesetz sieht die Möglichkeit vor, Fremdnutzern Räumlichkeiten und Schulsportanlagen zu überlassen. Entsprechende Einnahmen sollten die durch die Überlassung entstandenen Mehrausgaben decken.

Für die Benützung des Schwimmbades und des Turnsaals wurden jeweils 15 EUR pro Unterrichtseinheit in Rechnung gestellt. Der Sport Hauptschule wurden Ermäßigungen gewährt, von Mitarbeitern des Stadtschulrates wurde kein Entgelt verlangt.

- 10.2** Der RH empfahl dem BBI, auch von den Mitarbeitern des Stadtschulrates ein Entgelt für die Benützung der Einrichtungen zu verlangen.

Brandschutz

- 11.1** Das BBI verfügte über kein umfassendes Brandschutzkonzept. Eine Brandschutzordnung für die Schule fehlte, jene für das Internat war mangelhaft. Bis zum Ende der Überprüfung durch den RH hatte noch keine Räumungsübung stattgefunden.

Das BBI wurde im Jahr 1999 mit Druckknopfmeldern sowie mit Rauchmeldern ausgestattet. Durch die Betätigung eines Brandmelders bzw. das Auslösen eines Rauchmelders wurde zwar ein interner Sirenenalarm ausgelöst, eine Verbindung der Brandmeldeanlage mit der Feuerwehr fehlte jedoch.

- 11.2** Der RH empfahl dem BBI, den Brandschutz entsprechend den gesetzlichen Regelungen zu ordnen. In Anbetracht der sehbehinderten Nutzer des BBI erachtete er regelmäßige Räumungsübungen für besonders vordringlich.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des Stadtschulrates sei die Brandschutzordnung für die Schule fertig gestellt und jene für das Internat überarbeitet worden. Der Anschluss an die zentrale Brandmeldeanlage der Feuerwehr sei für das 1. Quartal 2007 vorgesehen. Räumungsübungen würden seit Dezember 2006 regelmäßig stattfinden.*

**Schluss-
bemerkungen****12 Zusammenfassend empfahl der RH**

dem BMBWK:

(1) Die Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Führung des Kindergartens und des Bereiches der Berufsausbildung am BBI wäre zu betreiben. (TZ 2)

dem BBI:

(2) Das Vollinternat sollte auch für blinde und sehgeschädigte Schüler aus den Bundesländern geöffnet werden. (TZ 3)

(3) In die Lehrerfortbildung wäre auch die Pädagogische Hochschule einzubeziehen. (TZ 6)

(4) Für das Museum des Blindenwesens sollte eine finanzielle Bedeckung gesucht werden, um eine Inventarisierung der Sammlung zu ermöglichen. (TZ 7)

(5) Die mit der Kostenrechnung betrauten Mitarbeiter wären zu schulen. Weiters sollte die Kostenrechnung auf alle Leistungsbereiche des BBI ausgedehnt werden. (TZ 9)

(6) Der Brandschutz wäre entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zu ordnen. Darüber hinaus sollten regelmäßig Räumungsübungen durchgeführt werden. (TZ 11)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Zuerkennung von Stipendien; Follow-up-Überprüfung

Das BMBWK und die Studienbeihilfenbehörde kamen den Empfehlungen des RH weitgehend nach. Bei der Studienbeihilfenbehörde war eine insgesamt positive Entwicklung festzustellen. Einige Leistungsbereiche zeigten jedoch eine ungünstige Entwicklung. Im Personalbereich bestand ein hoher Anpassungsbedarf in Richtung eines Rückbaus der Beschäftigtenanzahl.

Kurzfassung

Ziel war die Überprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen der Gebarungüberprüfung aus dem Jahr 2003 (Reihe Bund 2004/5). (TZ 1)

Strategisches Controlling im BMBWK

Das auf Empfehlung des RH vom BMBWK mittlerweile entwickelte Konzept eines auf Studienförderung bezogenen Strategischen Controllings lag zwar vor, war jedoch hinsichtlich der Beurteilung der Wirksamkeit von Studienförderungsmaßnahmen ergänzungsbedürftig. (TZ 2) Die Zielvereinbarungen des BMBWK mit der Studienbeihilfenbehörde waren hinsichtlich der Strukturierung von Zielen sowie der Maßnahmen und Messgrößen zur Bestimmung der Zielerreichung verbesserungsfähig. (TZ 3)

Budgetierung

Bei der Budgetierung der für die Studienförderung benötigten Mittel stellte das BMBWK nicht ausreichend auf die tatsächliche bzw. auf die aufgrund der Datenlage der Studienbeihilfenbehörde hinreichend prognostizierbare Entwicklung der Antragsfälle ab. (TZ 4)

Kurzfassung

Interne Revision

Die Studienbeihilfenbehörde hielt bei der organisatorischen Einordnung der Internen Revision weiterhin an einer praxisfremden Vermengung von Controlling- und Kontrollaufgaben fest. Den seinerzeitigen Empfehlungen des RH nach einer lückenlosen Kontrolltätigkeit auf der Grundlage genehmigter Prüfpläne war die Studienbeihilfenbehörde nachgekommen. (TZ 5)

Fehlerquoten

Trotz eines durchgängig verankerten Vier-Augen-Prinzips bei den Antragsbearbeitungen betrug die Fehlerquoten im Bereich der quantitativ bedeutendsten Leistung Studienbeihilfe einschließlich der mit dieser gemeinsam gewährten Zuwendungen bei verschiedenen Stichproben bis zu 12 % (mit finanziellen Auswirkungen in bis zu 7,4 % der Fälle). (TZ 6, 7)

E-Government-Projekte und Personalentwicklung

Die Studienbeihilfenbehörde verfolgte im Rahmen der E-Government-Strategie mehrere innovative Projekte, die eine Umwandlung des Studienbeihilfeverfahrens in ein vollelektronisch ablaufendes Verfahren zum Ziel hatten. Wesentliche Teile der Projekte waren abgeschlossen bzw. in Umsetzung begriffen. Der höhere, in Hinkunft noch steigende Automatisierungsgrad der Antrags erledigung eröffnete hohe Rationalisierungspotenziale im Personalbereich. (TZ 8 bis 10, 12)

Leistungskennzahlen

Einige Leistungskennzahlen entwickelten sich nachteilig. Bei verschiedenen Leistungswerten bestanden weiterhin große und nicht in allen Fällen nachvollziehbare Unterschiede zwischen den einzelnen Stipendienstellen. (TZ 13 bis 17)



Zuerkennung von Stipendien

Kenndaten der Studienbeihilfenbehörde					
Rechtsgrundlage	Studienförderungsgesetz 1992, BGBl. Nr. 305/1992 i.d.g.F.				
Studienjahr	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
	Anzahl				
Mitarbeiter ¹⁾	102	109	103	104	104
Anträge auf Studienbeihilfe	58.497	59.076	62.498	63.597	68.286
	in Mill. EUR				
ausbezahlte Studienbeihilfe	141,06	151,93	158,55	164,74	171,41

¹⁾ in Vollzeitäquivalenten jeweils zum 1. Jänner im Studienjahr

Prüfungsablauf und -gegenstand

- Der RH überprüfte von Juli bis August 2006 die Umsetzung jener Empfehlungen, die er im Jahr 2003 bei einer Gebarungsüberprüfung des BMBWK hinsichtlich der Studienförderung gegeben hatte (Reihe Bund 2004/5).

Prüfungsschwerpunkte der nunmehrigen Gebarungsüberprüfung waren die Konzepte des BMBWK für ein strategisches Controlling sowie die Entwicklung wesentlicher Leistungskennzahlen, die Tätigkeit der Internen Revision und der Verlauf von Rationalisierungsprojekten im Bereich der Studienbeihilfenbehörde. Diese war dem BMBWK nachgeordnet und mit der Vollziehung des Studienförderungsgesetzes 1992 betraut. Als dezentrale Einrichtungen verfügte die Studienbeihilfenbehörde über sechs zum größten Teil dislozierte Stipendienstellen.

Zu dem im Oktober 2006 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMBWK im Februar 2007 Stellung. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Strategisches Controlling im BMBWK

- Eine zentrale Empfehlung des RH an das BMBWK hatte sich auf die Ausbildung und gesetzliche Verankerung eines auf die Studienförderung bezogenen strategischen Controllingkonzeptes gerichtet. Ein entsprechendes aussagekräftiges Kennzahlenwerk sollte das BMBWK befähigen, insbesondere die Wirksamkeit der Studienförderung verfolgen und darauf abgestimmte förderpolitische Entscheidungen treffen zu können.

Strategisches Controlling im BMBWK

Im Oktober 2005 lagen die Ergebnisse eines vom BMBWK in Zusammenarbeit mit der Studienbeihilfenbehörde und einem externen Berater initiierten Projektes in Form zweier Studien vor. Als gesetzlicher Auftrag wurde das Strategische Controlling bislang nicht normiert.

- 2.2** Nach Einschätzung des RH gaben die bisher ausgearbeiteten Daten und Kennzahlen einen gerafften, ausreichenden Überblick über die Tätigkeit und die Leistungsentwicklung der Studienbeihilfenbehörde. Sie bildeten somit eine geeignete Grundlage für die strategische Führung dieser Behörde.

Der RH empfahl, das Strategische Controllingkonzept um weitere aussagekräftige Wirkungskennzahlen – z.B. durch Betrachtung von Jahrgangskohorten¹⁾ – zu ergänzen. Weiters regte er erneut an, ein Strategisches Controlling als gesetzlich normierte Aufgabe vorzusehen.

¹⁾ alle Studienanfänger eines bestimmten Jahrganges

- 2.3** *Das BMBWK verwies in seiner Stellungnahme auf das inzwischen fertig gestellte Datawarehouse²⁾, das eine Weiterentwicklung des Strategischen Controllings, insbesondere auch hinsichtlich der Jahrgangskohorten, erlaube. Die vom RH empfohlene gesetzliche Normierung werde im Rahmen einer größeren Novelle des Studienförderungsgesetzes 1992 geprüft werden.*

²⁾ zentrale, der Informationsintegration dienende Datensammlung, die sich aus Daten unterschiedlicher Quellen zusammensetzt

- 3.1** Zwischen dem BMBWK und der Studienbeihilfenbehörde fanden unverändert jährlich Controllinggespräche statt, in denen die zur Erreichung von Zielen allfällig notwendigen Maßnahmen sowie Zielvereinbarungen für das künftige Studienjahr getroffen wurden.
- 3.2** Nach Ansicht des RH wäre für die Dokumentation der Zielvereinbarungen mit der Studienbeihilfenbehörde eine strukturiertere und transparentere Form anzustreben. Gegliedert nach einzelnen Zielen sollten zunächst die Zielerreichungsgrade durch eine Gegenüberstellung der Plan- und Istwerte festgestellt, die Gründe für allfällige Abweichungen genauer analysiert und Verbesserungsmöglichkeiten dargestellt werden.

Zuerkennung von Stipendien

Integraler Bestandteil künftiger Zielsetzungen müssten sodann ein entsprechender Maßnahmenkatalog und Messgrößen zur Bestimmung der Zielerreichung sein; für letztere wären zudem geeignete Zeithorizonte festzulegen.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK habe es die Empfehlungen des RH im Rahmen der im Dezember 2006 geführten Controllinggespräche bereits aufgegriffen.*

Budgetierung

4.1 Seit 2002 budgetierte das BMBWK im Bundesvoranschlag für Leistungen der Studienförderung jeweils 146,6 Mill. EUR. Die tatsächlichen Zahlungen lagen jedoch seit der letzten Überprüfung durch den RH im Jahr 2003 mit steigender Tendenz erheblich darüber; die Differenzen (z.B. im Jahr 2005 23 Mill. EUR) wurden durch entsprechende überplanmäßige Ausgaben bedeckt. Das BMBWK hielt diese Vorgangsweise angesichts der Unsicherheit der tatsächlichen Entwicklung der Anträge auf Studienförderung für vertretbar.

4.2 Der RH verwies auf das Bundeshaushaltsgesetz, wonach die Voranschlagsbeträge zu errechnen bzw. (möglichst genau) zu schätzen sind. Das bei der Studienbeihilfenbehörde verfügbare Zahlenwerk hätte auch schon bisher eine hinreichend exakte Prognostik ermöglicht. Eine Nachdotierung von voraussehbaren gesetzlichen Leistungen mittels überplanmäßiger Ausgaben birgt zudem die Gefahr von Verzögerungen bei der Zuweisung und Auszahlung der Mittel.

Er empfahl, bei der künftigen Budgeterstellung die kontinuierlich ansteigende Entwicklung der Antrags- und Bewilligungsfälle bei der Studienförderung zu berücksichtigen.

4.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK werde es die Anregungen des RH bei der Budgetierung für die Kalenderjahre 2007 und 2008 prüfen.*

Kontrollkreisläufe in der Studienbeihilfenbehörde

Interne Revision

- 5.1** Der RH hatte im Jahr 2003 insbesondere die organisatorische Einordnung der Internen Revision in die Controllingabteilung sowie erhebliche Kontrolllücken bemängelt. Ferner hatte er eine Aufstockung der personellen Ressourcen der Internen Revision angeregt.

Die Empfehlungen des RH nach einer organisatorischen Trennung der Aufgaben Controlling und Kontrolle sowie einer regelmäßigen Kontrolle auf der Grundlage genehmigter Prüfpläne wurden seitens der Behörde aufgenommen und umgesetzt. Weiters wurde der Personalstand um einen Dienstposten aufgestockt. Die Interne Revision war allerdings weiterhin organisatorisch bei der Leiterin des Controllings angesiedelt.

Die Studienbeihilfenbehörde sicherte während der Gebarungsüberprüfung die aus pragmatischen Gründen bislang nicht vorgenommene Ausgliederung der Internen Revision aus der Abteilung Controlling durch Schaffung einer entsprechenden Stabsstelle zu.

- 5.2** Der RH empfahl neuerlich, die Aufgaben Kontrolle und Controlling organisatorisch zu trennen und die Kontrollaufgaben dem Verantwortungsbereich der Behördenleitung zuzumessen.

- 5.3** *Das BMBWK bestätigte in seiner Stellungnahme die von der Studienbeihilfenbehörde angekündigte Schaffung einer Stabsstelle.*

Fehlerquoten

- 6.1** Eine Analyse der Ergebnisse der Tätigkeit der Internen Revision betreffend die quantitativ bedeutendste Leistung Studienbeihilfe durch den RH zeigte etwa für das Wintersemester 2002/03 bei einem Stichprobenumfang von 1.375 Antragsakten in 165 Fällen bzw. 12 % der Stichprobe Beanstandungen; in 102 Fällen bzw. 7,4 % (2,4 % auf Studienbeihilfe im engeren Sinn entfallend) führten die festgestellten Mängel auch zu finanziellen Auswirkungen.

Diese betragen rd. 40.000 EUR an fehlerhaften Mehr- bzw. Minderleistungen bei Studienbeihilfen bzw. anderen gemeinsam mit der Studienbeihilfe gewährten Leistungen wie z.B. Fahrtkostenzuschüssen. Bei Letzteren traten bei den Überprüfungen gehäuft Mängel hervor.



Kontrollkreisläufe in der
Studienbeihilfenbehörde



Zuerkennung von Stipendien

Die Untersuchung der Antragsbearbeitung im Wintersemester 2004/05 zeigte – bei einem geringeren Anteil von Mängelfällen – gleiche finanzielle Auswirkungen; die auf den Einzelfall bezogene fehlerbehaftete Berechnung war daher im Mittel höher.

Die Studienbeihilfenbehörde sagte noch während der Gebarungsüberprüfung zu, künftig eine Mängelanalyse in den potenziell fehleranfälligen Förderungsbereichen in das Zentrum der Revisionstätigkeit zu rücken.

6.2 Der RH wies auf die Notwendigkeit einer deutlich tiefer gehenden Mängelanalyse bei den bislang vorgenommenen Überprüfungen hin.

7.1 Bei der Abschätzung des Gesamtausmaßes verfehlter finanzieller Leistungen beschränkte sich der RH aufgrund der festgestellten breiten betragsmäßigen Streuung der Einzelwerte auf eine lineare Darstellung. Bezogen auf die Grundgesamtheit (84,9 Mill. EUR bzw. 89,5 Mill. EUR an Auszahlungsbeträgen in den Wintersemestern 2002/03 und 2004/05) war mit mangelhaften Berechnungen in der Höhe von insgesamt rd. 1,3 Mill. EUR je untersuchten Wintersemester zu rechnen.

Da die Minderauszahlungen die Mehrleistungen überstiegen, wären davon rd. 118.000 EUR im Wintersemester 2002/03 bzw. rd. 591.000 EUR im Wintersemester 2004/05 zusätzlich budgetwirksam geworden.

7.2 Der RH beurteilte die Fehlerquote insbesondere auch in Anbetracht des angewandten personal- und kostenintensiven Approbationsprinzips als zu hoch.

7.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK habe eine Analyse ergeben, dass die Mängel zu einem erheblichen Teil auf fehlerhafte – extern verursachte – Datenübermittlung zurückzuführen seien. Hinsichtlich der Fahrkostenzuschüsse werde eine Überarbeitung der äußerst komplexen Richtlinien in Angriff genommen.*

E-Government-Projekte und Personalentwicklung

Allgemeines

- 8** Die Studienbeihilfenbehörde verfolgte seit 2002 im Rahmen der E-Government-Strategie mehrere innovative Projekte, die eine Umwandlung des Studienbeihilfeverfahrens in ein letztlich vollelektronisch ablaufendes Verfahren zum Ziel hatten. Die Teilprojekte umfassten den weiteren Ausbau der elektronischen Datenübermittlung, den elektronischen Erstantrag sowie den elektronischen Folgeantrag (Systemantrag).

Das Projekt des elektronischen Erstantrages war grundsätzlich abgeschlossen. Mangels einer entsprechenden Verbreitung der im Studienförderungsgesetz 1992 für die Nutzung vorgesehenen sicheren digitalen Signatur wurde dieses Angebot der Studienbeihilfenbehörde von den Förderungswerbern bislang allerdings nicht angenommen.

Elektronische Datenübermittlung

- 9.1** Der Studienbeihilfenbehörde wurden für die Antragsbearbeitung relevante Daten von verschiedenen Institutionen (Bundesrechenzentrum, Hauptverband der Sozialversicherungsträger u.a.) übermittelt. Informationen zum Studienerfolg wurden allerdings nur von wenigen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Akademien elektronisch zugänglich gemacht.

- 9.2** Für den weiteren Erfolg des elektronischen Antrages wäre es wesentlich, künftig von allen Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Akademien zeitgerecht und vollständig auf elektronischem Wege die für die Beurteilung des Stipendienanspruches nötigen Studienerfolgsdaten zu erhalten. Das Studienförderungsgesetz 1992 normiert zudem ausdrücklich eine entsprechende Verpflichtung der Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogischen Akademien.

Seitens des BMBWK wäre daher auf eine rasche Umsetzung der bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen zu dringen.

- 9.3** *Das BMBWK verwies in seiner Stellungnahme auf in Vorbereitung befindliche gesetzliche Maßnahmen, die im Bildungsdokumentationsgesetz enthalten seien. Diese könnten die elektronische Datenübermittlung ermöglichen.*



E-Government-Projekte und
Personalentwicklung



Zuerkennung von Stipendien

Elektronischer
Folgeantrag

- 10.1** Mit Beginn des Studienjahres 2005/06 wurde der elektronische Folgeantrag (Systemantrag), d.h. die automatische Überprüfung der Bezugsberechtigung und Generierung von Zuerkennungsbescheiden, in das bestehende Studienbeihilfen-Informationssystem implementiert. Von insgesamt 68.286 Anträgen auf Studienbeihilfe 2005/06 waren bereits 34.870 bzw. 51,1 % Systemanträge, wovon 12.707 gänzlich vollautomatisch erzeugt wurden.

Der nunmehr höhere Automatisierungsgrad wirkte sich bislang noch nicht auf den durchschnittlichen Personalstand der Studienbeihilfenbehörde aus. Empfehlungen des RH nach einem Personalrückbau wurden – sieht man von einem geringfügigen Abbau der zugewiesenen Planstellen um 4,4 % seit 2004 ab – bisher nicht aufgegriffen.

- 10.2** Aus Sicht des RH war die Umsetzung des Systemantrages – eines Teiles des insgesamt umfangreicheren E-Stipendium-Projektes – bislang erfolgreich.

Mit der Einführung des E-Stipendiums verringerte sich der mit der Antragsbearbeitung verbundene manuelle Bearbeitungsaufwand bei mehr als der Hälfte der Antragsfälle deutlich bzw. entfiel fast gänzlich. Sowohl auf der Sachbearbeiter- als auch auf der Approbantenebene bestanden daher erhebliche Rationalisierungspotenziale (etwa 15 Vollzeitäquivalente längstens innerhalb von zwei bis drei Jahren).

Unter der Annahme, dass die Bearbeitung der übrigen – derzeit noch teilautomatisch generierten – Systemanträge weiterhin eine Arbeitsleistung von 50 % erfordert, wären in diesem Zeitraum weitere 10 Vollzeitäquivalente disponibel. Bei künftig zunehmendem Automatisierungsgrad bestehen aus Sicht des RH auch noch darüber hinaus Potenziale für einen weiteren Personalrückbau.

Der RH empfahl die Erarbeitung eines mittelfristigen Personalentwicklungskonzeptes. Dieses sollte – unter Berücksichtigung der gegenwärtig erreichten sowie der absehbaren weiteren technischen Entwicklung – konkrete Schritte hinsichtlich einer darauf abgestimmten Personalanpassung festlegen.

- 10.3** *Das BMBWK sagte die Erstellung eines Personalentwicklungskonzeptes zu, das in engem Zusammenhang mit den künftigen Aufgaben der Studienbeihilfenbehörde zu sehen sei. Hinsichtlich möglicher Personaleinsparungen verwies das BMBWK darauf, dass die Anzahl der Anträge auf Studienbeihilfe stark angestiegen sei und das Regierungsprogramm eine weitere Ausweitung der Studienförderung vorsehe.*

E-Government-Projekte und Personalentwicklung

- Beratungsleistungen**
- 11.1** Die Studienbeihilfenbehörde war bestrebt, den Beratungsleistungen, die bereits im Zeitraum von 2001/02 bis 2004/05 eine stark steigende Tendenz aufwiesen, künftig stärkeres Gewicht zuzumessen. Die Forcierung einer aktiven Beratungstätigkeit wurde mit einer allgemein erwarteten Serviceorientierung wie auch mit gravierenden Konsequenzen studentischen Handelns im Falle unzureichender Beratung argumentiert. In Verfolgung dieser Zielsetzung wurden im Rahmen eines Projektes bis Juni 2006 insgesamt 28 Mitarbeiter ausgebildet.
- 11.2** Der RH bemängelte, dass vor Einleitung des Projektes, insbesondere aber vor der kostenintensiven Schulung von Mitarbeitern, keine Erhebung des tatsächlichen Bedarfes an vertiefter bzw. zusätzlicher Beratungsleistung erfolgt war. Auch nach einer von der Studienbeihilfenbehörde durchgeführten Kundenbefragung bestand kein dringender Bedarf.
- Die Auffassung der Studienbeihilfenbehörde, die erheblich gestiegene Zahl der Beratungsstunden in den letzten Jahren sei vornehmlich auf eine schärfere Trennung von Beratungs- und Bearbeitungsleistungen in der Darstellung zurückzuführen, war für den RH nachvollziehbar. Dies auch im Bewusstsein dessen, dass die zunehmend differenzierte Studienlandschaft einen etwas höheren Beratungsaufwand erfordern mag.
- 11.3** *Das BMBWK verwies in seiner Stellungnahme auf die Mitwirkung von Bediensteten der Studienbeihilfenbehörde bei der Beratung von Schülern im Rahmen eines Kooperationsabkommens zwischen dem BMBWK und der Österreichischen Hochschülerschaft.*
- Approbation**
- 12.1** Die Approbationsordnung der Studienbeihilfenbehörde sah für jede Antragserledigung eines Sachbearbeiters eine sachliche und rechnerische Überprüfung durch einen weiteren Mitarbeiter vor (Approbation). Damit war ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip verankert. Zeitaufzeichnungen über das Ausmaß der auf die Approbation entfallenden Vollzeitäquivalente der Studienbeihilfenbehörde lagen nicht vor. Eine Überprüfung der Richtigkeit der von anderen Rechtsträgern automatisiert eingeholten Daten war von dieser Tätigkeit nicht umfasst.
- Anregungen des RH, die Erforderlichkeit eines grundsätzlich alle Antragsfälle erfassenden Vier-Augen-Prinzips zu überprüfen, war nicht entsprochen worden.



E-Government-Projekte und
Personalentwicklung



Zuerkennung von Stipendien

Die Studienbeihilfenbehörde sicherte noch während der Gebarungsüberprüfung zu, nunmehr jene Bereiche zu analysieren, bei denen nach den Haushaltsvorschriften vom Vier-Augen-Prinzip abgesehen werden könne.

- 12.2** Der RH stellte fest, dass die Studienbeihilfenbehörde zwar die Zahl der Revisionsmitarbeiter verstärkt hatte, der damit verknüpften Empfehlung nach gleichzeitiger Überprüfung der Approbationstätigkeit aber nicht nachgekommen war. In Folge des zwischenzeitlich erheblich gestiegenen Automatisierungsgrades der Antrags erledigung stellte sich die Frage nach der Notwendigkeit einer umfassenden Approbation allerdings erneut und in sogar verschärftem Maße.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, dass künftig zumindest knapp die Hälfte der auf die Approbationstätigkeit entfallenden Vollzeitäquivalente – nach seiner Einschätzung etwa 18 – zur Disposition stehen sollte.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK werde die Empfehlung des RH aufgegriffen und einer genauen Prüfung unterzogen.*

Leistungskennzahlen

Allgemeines zu Controlling und Leistungskennzahlen	Studienjahr	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
	Durchlaufzeit				
	ab Antragsdatum (Tage)	38	18	22	30
	ab Vollständigkeit (Tage)	28	13	13	17
	Zufriedenheit der Mitarbeiter mit der Gesamtsituation (Schulnote)	2,0	1,7	1,8	2,2

Quelle: Studienbeihilfenbehörde

- 13.1** Die Studienbeihilfenbehörde verfügte bereits im Jahr 2003 über ein differenziertes Managementinformationssystem, das einen detaillierten Einblick in die Leistungserstellung der Behörde auf unterschiedlichen Ebenen gestattete. Das aus den Leistungsdaten aggregierte Kennzahlenwerk wurde im Jahr 2005 durch weitere strategische Kennzahlen ergänzt und vervollständigt.

Leistungskennzahlen

Die zentralen Leistungskennzahlen entwickelten sich seit 2003 unterschiedlich. Die seitens des RH bemängelte Höhe des Verwaltungskostenanteiles konnte auf den vom BMBWK geforderten Zielwert von unter 3,5 % der Gesamttransfersumme gedrückt werden. Ferner stieg die – seinerzeit bemängelte – Produktivität je Mitarbeiter bei der Bearbeitung der Studienbeihilfeanträge im Zeitverlauf an.

Hingegen verlängerten sich etwa die Durchlaufzeiten der Antrags erledigung markant und die Mitarbeiterzufriedenheit nahm ab. Nach wie vor waren zwischen den einzelnen Stipendienstellen erhebliche Leistungsunterschiede erkennbar.

Nach Ansicht des BMBWK und der Studienbeihilfenbehörde standen die Brüche in den genannten Kennzahlenreihen in einem unmittelbaren Zusammenhang zu den vermehrt erforderlichen Änderungen des komplexen Studienbeihilfen-Informationssystems in Folge des Nachziehens gesetzlicher Änderungen im Studienbeihilfenrecht, der Umstellung auf neue Hard- und Software, insbesondere aber der Integration des elektronischen Folgeantrages in das Datensystem.

- 13.2** Ob und in welchem Ausmaß die seitens des BMBWK und der Studienbeihilfenbehörde genannten Gründe tatsächlich zu der negativen Entwicklung wesentlicher Leistungswerte beitrugen, war für den RH nicht nachvollziehbar. Allerdings sollten in nächster Zeit Eingriffe in das Informationssystem auf ein notwendiges Minimum begrenzt sowie dessen Stabilisierung und Optimierung der Vorzug gegeben werden.
- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK habe sich der Untersuchungszeitraum des RH mit dem Zeitraum der Implementierung des Informationssystems gedeckt. Im Wintersemester 2006/07 hätten sich die Leistungskennzahlen konsolidiert und zum Positiven verändert.*

Zielvereinbarungen innerhalb der Studienbeihilfenbehörde

- 14.1** Im Verhältnis zwischen der zentralen Leitung der Studienbeihilfenbehörde und deren Einheiten (Stipendienstellen) bestanden zwar Zielvorgaben, diese wurden jedoch nicht nach einzelnen Stipendienstellen differenziert.
- 14.2** Der RH empfahl, künftig – abgeleitet von den seitens des BMBWK vorgegebenen generellen Zielwerten – mit den einzelnen Stipendienstellen auf diese abgestimmte Planwerte festzulegen, Plan-Ist-Vergleiche (verknüpft mit einer Ursachenforschung) anzustellen und gegebenenfalls Steuerungsmaßnahmen in Verfolgung der Zielsetzungen einzuleiten.



Leistungskennzahlen



Zuerkennung von Stipendien

14.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK seien die Empfehlungen bereits umgesetzt worden.*

Studienabschlussstipendium

15.1 Die Bearbeitung der Studienabschlussstipendien erwies sich angesichts der Notwendigkeit ausführlicher Beratung als überaus zeit- und kostenintensiv. Der seitens des BMBWK Ende 2003 für die Kosten pro Fall festgelegte Zielwert von weniger als 200 EUR wurde seither regelmäßig verfehlt.

Die entsprechenden Leistungskennzahlen ließen allerdings beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Stipendienstellen erkennen. So wies etwa die Stipendienstelle Salzburg für das Studienjahr 2004/05 Kosten von lediglich 69 EUR, die Stipendienstelle Klagenfurt hingegen solche von 1.208 EUR je Fall aus. Erheblich, wenngleich in geringerem Ausmaß, differierten auch die Bearbeitungszeiten je Antrag. Die Gründe für diese zum Teil außerordentlichen Unterschiede bei den Beratungsleistungen waren bislang von der Studienbeihilfenbehörde nicht untersucht worden.

15.2 Der RH empfahl, die Gründe der Abweichungen zwischen den Stipendienstellen zu untersuchen und eine zunehmende Angleichung sowie generelle Verkürzung der Beratungszeiten anzustreben.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMBWK sei die Empfehlung des RH aufgegriffen worden. Das Ziel einer Angleichung sei im Jahr 2006 mit 187 EUR Verwaltungsaufwand je Fall bereits erreicht worden.*

Durchlaufzeiten

16.1 Ein wesentliches Erfolgskriterium der Studienbeihilfenbehörde bezog sich auf die durchschnittliche Bearbeitungszeit der Anträge auf Studienbeihilfe. Dabei differenzierte die Studienbeihilfenbehörde auf Empfehlung des RH zwischen Antragserledigungen ab Antragstellung bzw. ab vollständigem Vorliegen der Unterlagen.

Seit dem Studienjahr 2002/03 verlängerten sich die Bearbeitungszeiten erheblich. So stieg etwa die Durchlaufzeit ab Antragstellung von 18 (2002/03) auf 30 Tage (2004/05), jene ab Vollständigkeit von 13 auf 17 Tage. Laut Studienbeihilfenbehörde stehe dieser Umstand insbesondere im Zusammenhang mit den notwendigen umfangreichen Veränderungsprozessen im Informationssystem.

Leistungskennzahlen

- 16.2** Die Begründung der Studienbeihilfenbehörde war für den RH nachvollziehbar. Er wies aber darauf hin, dass mit der Konsolidierung des Datensystems in nächster Zeit eine deutliche Verbesserung dieser Leistungskennzahl einhergehen müsste.
- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK würden im Wintersemester 2006/07 die angestrebten Zielwerte von 21 Tagen ab Antragstellung und 7 Tagen ab Vollständigkeit erreicht werden.*
- Anzahl der Rückgaben
- 17.1** Die Fehlerquoten bei der Bearbeitung von Anträgen auf Studienbeihilfe – gemessen an der Anzahl der zur Verbesserung zurückgegebenen Akten – waren rückläufig. Der Ende 2003 mit dem BMBWK vereinbarte Zielwert des Rückgabenanteiles von unter 10 % der Gesamtzahl der bearbeiteten Fälle wurde zumindest im Studienjahr 2004/05 unterschritten. Zum Teil höchst unterschiedliche Werte der Kennzahl bei den Stipendienstellen gründeten nach Meinung der Studienbeihilfenbehörde auf unterschiedlichen Handhabungen der Rückgabenaufzeichnungen.
- Der RH hatte der Studienbeihilfenbehörde seinerzeit eine systematische Erfassung, Kategorisierung und Auswertung der durch Approbanten beanstandeten Fehler empfohlen. In Verfolgung dessen entwarf die Studienbeihilfenbehörde einen groben, aus vier Kategorien bestehenden Raster und führte entsprechende Auswertungen durch. Letztere differenzierten nach einzelnen Stipendienstellen erheblich.
- 17.2** Um künftig die Aussagekraft dieser Kennzahl, insbesondere aber die Vergleichbarkeit zwischen den Stipendienstellen zu gewährleisten, empfahl der RH eine einheitliche Vorgangsweise bei der Handhabung der Rückgabenaufzeichnungen.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei die Empfehlung des RH bereits umgesetzt worden.*
- Weitere Feststellung
- 18** Eine weitere Feststellung und Empfehlung des RH betraf die Erhebung der Mitarbeiterzufriedenheit.

Titel Zuerkennung von Stipendien**Schluss-
bemerkungen****19** Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Das Strategische Controllingkonzept des BMBWK sollte um weitere aussagefähige Wirkungskennzahlen ergänzt werden. Für die Dokumentation der Zielvereinbarungen mit der Studienbeihilfenbehörde wäre eine strukturierte und transparente Form anzustreben. (TZ 2, 3)

(2) Bei der künftigen Budgetierung der für die Studienförderung voraussichtlich benötigten Mittel wäre die kontinuierlich ansteigende Entwicklung der Antrags- und Bewilligungsfälle zu berücksichtigen. (TZ 4)

(3) Das durch den Ausbau der elektronischen Antragsbearbeitung bei der Studienbeihilfenbehörde entstandene erhebliche Rationalisierungspotenzial im Personalbereich sollte – unter Ausarbeitung eines darauf abgestimmten Entwicklungskonzeptes – ausgeschöpft werden. (TZ 10)

(4) Bei der Studienbeihilfenbehörde wären die Aufgaben Controlling und Kontrolle organisatorisch zu trennen. (TZ 5)

(5) Der Stabilisierung und Optimierung des Informationssystems sollte Vorrang vor weiteren Eingriffen gegeben werden. (TZ 13)

(6) Mit den Stipendienstellen sollten – abgeleitet von den seitens des BMBWK vorgegebenen generellen Zielwerten – Planwerte vereinbart und Plan-Ist-Vergleiche durchgeführt werden. (TZ 14)

(7) Die Gründe für die hohen Fehlerquoten bei der Bearbeitung der Anträge auf Studienbeihilfe wären tiefer gehend zu analysieren. (TZ 6)

(8) Die Gründe für die Unterschiede in den Kosten und Bearbeitungszeiten zwischen den Stipendienstellen bei der Beratung für Studienabschlussstipendien sollten untersucht werden. Weiters wäre eine generelle Verkürzung der Beratungszeiten anzustreben. (TZ 15)



Österreichisches Archäologisches Institut

Zur Finanzierung der Überdachung freigelegter Hanghäuser in Ephesos/Türkei nahm das Österreichische Archäologische Institut (ÖAI) einen Bankkredit auf, für den das damalige BMWV vertraglich eine Rückzahlungszusage übernahm. Infolge wiederholter Projektausweitungen und des Ausfalls von Sponsorengeldern stiegen die Kosten für das BMBWK bis Ende 2005 um mehr als das Zweieinhalbfache auf insgesamt 7,53 Mill. EUR.

Kurzfassung

Ziel war die Überprüfung der Gebarungsprobleme des ÖAI im Bereich der Teilrechtsfähigkeit, vor allem im Zusammenhang mit Forschungs- und Baumaßnahmen in Ephesos, die dem RH aufgrund der übermittelten Jahresabschlüsse des ÖAI erkennbar wurden.

Wissenschaftliche Projekte

Das ÖAI wurde Ende des 19. Jahrhunderts als archäologische Forschungsstätte gegründet. Eindeutiger Schwerpunkt der Grabungs- und Forschungstätigkeit des ÖAI ist seit seiner Gründung Ephesos. Weiters bestanden Grabungsprojekte in Österreich, in Griechenland und in Ägypten sowie eine weitere Grabung in der Türkei. (TZ 2)

Beträchtliche Mengen von archäologischen Funden waren wissenschaftlich noch nicht aufgearbeitet. Bei rd. 20 % der Forschungsprojekte stand die wissenschaftliche Publikation noch aus. (TZ 8)

Aus den Grabungstätigkeiten des ÖAI ergaben sich nicht absehbare finanzielle Risiken für das ÖAI und den Bund, wie insbesondere Sicherungs-, Restaurierungs- und Erhaltungskosten für freigelegte Bauwerksruinen und Funde. Nach den sowohl in der Türkei als auch in Griechenland geltenden gesetzlichen Bestimmungen hatten die Konzessionsträger der Grabung diese bis zu einer allfälligen Übergabe auch zu erhalten. (TZ 9)

Kurzfassung

Rechtsstellung und Organisation

Das ÖAI ist gemäß Forschungsorganisationsgesetz (FOG) eine wissenschaftliche Einrichtung des Bundes und untersteht dem BMBWK. (TZ 3) Die Leitung des ÖAI obliegt seinem Direktor, der Dienstvorgesetzter der 25 Institutsmitarbeiter ist. Der Direktor übte diese Funktion als Nebentätigkeit neben mehreren anderen Funktionen aus und war daher nur in geringem Ausmaß am ÖAI anwesend. (TZ 7) Aufgrund fehlender Kommunikation zwischen dem Direktor und den Mitarbeitern sowie mangels hinreichender Übertragung von Aufgaben an die Mitarbeiter war eine zielgerichtete Arbeit vielfach nur in eingeschränktem Umfang gegeben. (TZ 6)

Die Organisationsvorschriften des ÖAI entsprachen nicht den Anforderungen eines zeitgemäßen Forschungsbetriebs. Wesentliche Elemente der Mitarbeitermitbestimmung fehlten. (TZ 3)

Aufgaben und Ziele

Das BMBWK präziserte die im FOG und in der Institutsordnung festgelegten Aufgaben des ÖAI nicht näher und schloss mit dem ÖAI auch keine Zielvereinbarungen über die zu erbringenden Forschungsprojekte und -ergebnisse ab. Dadurch blieb unklar, in welchem Umfang und mit welchen fachlichen und örtlichen Schwerpunkten das ÖAI archäologische Forschungen vornehmen sollte. Insbesondere fehlten strategische Ziele unter Einbindung der Universitätsinstitute für Archäologie und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. (TZ 5)

Finanzwesen

Das ÖAI besaß nach den Bestimmungen des FOG Teilrechtsfähigkeit. Die Rechnungsabschlüsse wiesen in diesem Bereich regelmäßig hohe Überschuldungen aus (2000: – 3,66 Mill. EUR; 2005: – 2,69 Mill. EUR). Das ÖAI unternahm aber keine Anstrengungen, die Ausgaben nachhaltig zu reduzieren und langfristig mit den Einnahmen in Einklang zu bringen. (TZ 20)

Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos

In Ephesos wurden durch das ÖAI zwischen 1967 und 1986 die Ruinen von sechs auf Terrassen erbauten Wohnhäusern (Hanghäuser 1 und 2) freigelegt. Um diese Ruinen vor Beschädigungen durch Witterungseinflüsse zu schützen, plante das ÖAI im Einvernehmen mit den türkischen Denkmalbehörden die Errichtung eines Schutzbaus. (TZ 10)

Im Februar 1997 stimmten die türkischen Behörden dem Projekt zur Überdachung des Hanghauses 2 zu und erteilten die Baubewilligung. Als Auftraggeber des Projekts fungierte das ÖAI in seiner Teilrechtsfähigkeit. (TZ 11)

Die Gesellschaft der Freunde von Ephesos (GFE) gab für die im März 1997 geschätzten Projektkosten von insgesamt 2,90 Mill. EUR zunächst eine Verwendungszusage über Sponsorleistungen in Höhe von 1,45 Mill. EUR ab. Das damalige BMWV sagte zu, die zu erwartende Finanzierungslücke aus Bundesmitteln zu schließen. Im Zuge der Projektabwicklung erweiterte die GFE im Juli 1998 ihre Zusage auf 2,18 Mill. EUR. Der Bund sicherte sich jedoch keine rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit zur Einforderung der Sponsorleistungen, obwohl die Sponsoren maßgeblich am Zustandekommen des Projekts interessiert waren. (TZ 10)

Das damalige BMWV beauftragte im September 1998 das ÖAI, das Bauprojekt im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit durchzuführen. Zur Finanzierung nahm das ÖAI einen Bankkredit auf, für den das damalige BMWV vertraglich eine Rückzahlungszusage gab. Gemäß Auftragsvereinbarung zwischen dem damaligen BMWV und dem ÖAI sollte ein Gesamtherstellungsaufwand von 4,54 Mill. EUR tunlichst nicht überschritten werden. (TZ 12)

Entgegen ihrer Zusage brachte die GFE bis Anfang 2006 nicht die volle Projektfinanzierung ein. Für die Hanghausüberdachung fielen von Ende 1995 bis Ende 2005 Gesamtkosten in Höhe von 7,53 Mill. EUR an. Bis Ende 2007 werden die Gesamtkosten durch auflaufende Zinsen voraussichtlich 7,63 Mill. EUR betragen. Von diesen Gesamtkosten wurden lediglich 20,84 % durch Drittmittel finanziert. Der Bund wird letztendlich 6,04 Mill. EUR oder 79,16 % der Projektkosten tragen. (TZ 13)

Kurzfassung

Zwischen der genehmigten Schlussrechnung der Projektkosten und den Gesamtausgaben ergab sich eine für den RH nicht nachvollziehbare und seitens des ÖAI nicht ausreichend begründete Differenz. Eine lückenlose Überprüfung der Zahlungsvorgänge betreffend die Hanghausüberdachung war dem RH daher nicht möglich. (TZ 14)

Durch Missverständnisse zwischen dem Direktor des ÖAI und einer ehemaligen Mitarbeiterin verabsäumte das ÖAI, eine Bankgarantie während der Ziehungsfrist einzulösen. Dem ÖAI verblieb aus dem Versäumnis der Garantiezuhung ein Schaden in Höhe von rd. 48.100 EUR. (TZ 15)

Das ÖAI beanspruchte aufgrund von Kopien bereits aus Bundesmitteln bezahlter Rechnungen das Kreditkonto, dessen Rückzahlungsverpflichtung den Bund traf, und überwies diese Rechnungsbeträge auf das Konto des teilrechtsfähigen ÖAI. Insgesamt belief sich der durch neuerliche Verrechnung entstandene Nachteil für den Bund auf 0,17 Mill. EUR. (TZ 16)

Der Direktor des ÖAI und der Vizepräsident der GFE gründeten Ende 2002 die Ephesos-Privatstiftung. Begünstigter der Stiftung war das ÖAI. In das Stiftungsvermögen wurden unter anderem jene Grundstücke eingebracht, die seit 1897 im Eigentum der Erben des Gründers des ÖAI und nunmehr durch Schenkung ins Eigentum des Direktors des ÖAI übergegangen waren. Der Direktor des ÖAI schloss im März 2003 in der Teilrechtsfähigkeit eine Vereinbarung mit der Ephesos-Privatstiftung über die Überlassung des Nutzungsrechts an seinen Grundstücken, wofür das ÖAI ein jährliches Entgelt von 6.000 EUR leistete. Ein Treuhandvertrag zwischen dem BMBWK und dem Direktor des ÖAI fehlte. (TZ 17)

Im Jahr 2004 kaufte das ÖAI in seiner Teilrechtsfähigkeit über einen türkischen Treuhänder ein an die Grabungssiedlung angrenzendes Grundstück und übertrug dessen Eigentum anschließend an die GFE. Der Vizepräsident der GFE stiftete dieses Grundstück wiederum der Ephesos-Privatstiftung. Anwaltskosten und Übertragungsgebühren entrichtete das ÖAI. Seine Investitionskosten forderte das ÖAI erst mit zweijähriger Verspätung von der GFE ein. (TZ 18)

Der Umbau des Grabungshauses in Ephesos erfolgte von 2002 bis 2004. Gegenüber den geplanten Kosten aus dem Jahr 2002 in Höhe von 0,36 Mill. EUR verteuerte sich der Bau um 0,21 Mill. EUR oder rd. 58 %. Teile des Grabungshauses wurden vom ÖAI ohne gültige Baugenehmigung errichtet. Die zuständige türkische Behörde erließ im März 2005 einen schriftlichen Bescheid, wonach die Verbauung unzulässig und das Bauwerk daher abzurechen sei. Sowohl das BMBWK als auch der Direktor des ÖAI als Grabungsleiter ignorierten die behördlichen Auflagen. Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen förderte das BMBWK den Grabungshausumbau aus Mitteln der Studentenheimförderung. (TZ 19)

Kenndaten zum Österreichischen Archäologischen Institut

Gebarung	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	in 1.000 EUR ¹⁾					
Personalausgaben	1.134	1.162	1.091	1.115	1.189	1.252
Sachausgaben	1.292	1.349	1.406	1.331	1.393	1.424
Gesamtausgaben	2.427	2.511	2.497	2.446	2.582	2.676
Jahresergebnis in der Teilrechtsfähigkeit	- 3.658	- 2.260	- 2.095	- 2.239	- 2.317	- 2.686
	Anzahl					
bundesbedienstete Mitarbeiter	25	25	25	25	25	26

¹⁾ rundungsbedingte Abweichungen möglich

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Dezember 2005 bis März 2006 die Gebarung des Österreichischen Archäologischen Instituts (ÖAI).

Schwerpunkte der Überprüfung waren die Beurteilung der Ziele und der Organisation, der wissenschaftlichen Projekte, der Bauprojekte, des Finanzwesens sowie der Zweigstellen. Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2000 bis 2005, wobei bei der Darstellung einzelner Entwicklungen auch die Jahre vor 2000 einbezogen wurden.

Zu dem im Juni 2006 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMBWK und das ÖAI im November 2006 Stellungnahmen ab. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im März 2007.

**Rahmen-
bedingungen**

2.1 Das ÖAI wurde Ende des 19. Jahrhunderts als archäologische Forschungsstätte gegründet. Eindeutiger Schwerpunkt der Grabungs- und Forschungstätigkeit des ÖAI ist seit seiner Gründung Ephesos. Darüber hinaus bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH zehn Grabungsprojekte in Österreich, zwei in Griechenland und ein Projekt in Ägypten sowie eine weitere Grabung in der Türkei.

Das ÖAI war mit seiner weit gefächerten Grabungstätigkeit die zentrale Einrichtung für archäologische Feldforschungen (Durchführung von archäologischen Grabungskampagnen mit anschließender wissenschaftlicher Auswertung und Publikation) in Österreich. Hingegen lagen die Schwerpunkte der Universitäten im Bereich der Ausbildung und der damit verbundenen befristeten Lehrgrabungen.

Weitere wesentliche Akteure der Archäologie aus Wissenschaft, Lehre, Forschung und Funderhaltung waren das Bundesdenkmalamt, die archäologischen Einrichtungen der Bundesländer sowie die Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW) mit ihrem Institut für Kulturgeschichte der Antike. Im Gegensatz zum ÖAI führte Letztere jedoch keine eigenständigen Grabungen durch. Sie baute bei der wissenschaftlichen Arbeit in hohem Ausmaß auf den Feldforschungsergebnissen des ÖAI auf.

Die Archäologie war damit in Österreich auf verschiedene Institutionen sowie Träger verteilt und nur in geringem Umfang koordiniert.

2.2 Der RH wies darauf hin, dass eine Strukturbereinigung im Bereich der Archäologie dringend erforderlich wäre. Er empfahl dem BMBWK, die archäologische Forschungslandschaft einer internationalen Evaluierung mit dem Ziel zu unterziehen, die Wissenschafts- und Forschungskapazitäten zu bündeln.

2.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei es nicht sinnvoll, in der derzeitigen Phase eine internationale Evaluierung in Auftrag zu geben.*

Das BMBWK teilte mit, es werde eine internationale Evaluierung mit dem Ziel einer nachhaltigen Strukturbereinigung vorbereitet.

Rechtsstellung und Organisation

- Anstaltsordnung
- 3.1** Das ÖAI ist gemäß den Bestimmungen des Forschungsorganisationsgesetzes (FOG) eine wissenschaftliche Einrichtung des Bundes und untersteht dem BMBWK. Dieses hat eine Anstaltsordnung für das ÖAI durch Verordnung zu erlassen, die jedoch zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH nicht vorlag.
- 3.2** Der RH kritisierte, dass durch die fehlende Anstaltsordnung das wesentliche Element einer Mitarbeitermitbestimmung am ÖAI nicht gegeben war. Er empfahl dem BMBWK, umgehend eine den gesetzlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Anforderungen entsprechende Anstaltsordnung zu erlassen.
- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK werde mit der Ausarbeitung einer Anstaltsordnung umgehend begonnen.*
- Arbeitsgruppe
Strukturplanung
- 4.1** Eine vom Direktor im Oktober 2005 eingesetzte Arbeitsgruppe erarbeitete einen Vorschlag zur Neuorganisation des ÖAI, der insbesondere die Einrichtung eines Kuratoriums, einen wissenschaftlichen Beirat, befristete Arbeitsgruppen sowie die Forcierung der Kooperation und der internationalen Vernetzung vorsah. Die Umsetzung dieser Vorschläge unterblieb jedoch.
- 4.2** Der RH erachtete die Vorschläge der Arbeitsgruppe als grundsätzlich geeignet, eine Neuorganisation des ÖAI im Einklang mit den Anforderungen an einen zeitgemäßen Forschungsbetrieb herbeizuführen und die organisatorischen Probleme des ÖAI zu lösen. Darüber hinaus regte der RH an,
- nach erfolgter finanzieller Sanierung die Vollrechtsfähigkeit des ÖAI als wissenschaftliche Anstalt oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung anzustreben und dadurch längerfristige Finanzierungssicherheit sowie –flexibilität zu gewährleisten,
 - die Beibehaltung der bestehenden Zweigstellen zu überdenken,
 - eine Projektkosten- und Leistungsrechnung einzuführen sowie
 - Arbeitsgruppen nach den Grundsätzen des Projektmanagements für die Dauer eines konkreten Projekts einzurichten.

Rechtsstellung und Organisation

- 4.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI erachte er die Vorschläge des RH betreffend Vollrechtsfähigkeit des ÖAI als wissenschaftliche Anstalt oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung als diskutierbar.*

Das BMBWK teilte mit, es stehe den Empfehlungen des RH sehr positiv gegenüber; es habe diese bereits in einem Verordnungsentwurf aufgegriffen. Die Beibehaltung der Zweigstelle in Kairo und die Reform der Zweigstelle in Athen seien weiterhin vorgesehen. Die vom ÖAI geplante Zweigstelle in der Türkei sei aus budgetären Gründen vom BMBWK nicht genehmigt worden; auch in Hinkunft sei deren Errichtung nicht beabsichtigt.

Aufgaben und Ziele

- 5.1** Das BMBWK präzierte die Aufgaben des ÖAI nicht näher und schloss mit dem ÖAI auch keine Zielvereinbarungen über die zu erbringenden Forschungsprojekte und –ergebnisse ab. Dadurch blieb unklar, in welchem Umfang und mit welchen fachlichen und örtlichen Schwerpunkten das ÖAI archäologische Forschungen vornehmen sollte. Insbesondere fehlten strategische Ziele unter Einbindung der Universitätsinstitute für Archäologie und der ÖAW.

Nach Gründung des Instituts für Kulturgeschichte der Antike an der ÖAW und der Bestellung des Direktors des ÖAI zum Institutsleiter im Jahr 1996 trat eine Verlagerung von Aufgaben, die bislang vom ÖAI wahrgenommen wurden, in das Institut für Kulturgeschichte der Antike der ÖAW ein. Dies betraf insbesondere die durchgängige wissenschaftliche Betreuung von Forschungsprojekten in Ephesos von der Grabung bis zur Publikation.

- 5.2** Der RH wies darauf hin, dass der gesetzliche Rahmen ohne nähere Konkretisierung durch das BMBWK dem ÖAI einen weitgehenden Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Art und des Umfangs der Aufgabenerfüllung erlaubte.

Er empfahl dem BMBWK, analog zu den Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten, auch mit dem ÖAI periodische Leistungsvereinbarungen abzuschließen und die Höhe des Budgets daran auszurichten. Darüber hinaus empfahl er dem ÖAI, Forschungsziel- und Ressourcenplanungen sowie Arbeitsprogramme zu erstellen.

Österreichisches Archäologisches Institut

- 5.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI spiegle sich im weitgehend unbestimmten Gestaltungsspielraum des ÖAI die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung wider.*

Das BMBWK sagte zu, die Empfehlungen des RH umzusetzen.

Führung und Kommunikation

Mitarbeiterführung

- 6.1 Der Direktor des ÖAI bestimmte auch während seiner bis zu neun Monate im Jahr dauernden Grabungstätigkeit im Ausland weitgehend die Forschungs- und Verwaltungstätigkeit sowie die Gebarung des ÖAI sowohl im Bundesbereich als auch in der Teilrechtsfähigkeit.

Aufgrund fehlender Kommunikation zwischen dem Direktor und den Mitarbeitern sowie mangels hinreichender Übertragung von Aufgaben an die Mitarbeiter des ÖAI war eine zielgerichtete Arbeit vielfach nur in eingeschränktem Umfang gegeben.

- 6.2 Der RH erachtete die Führung eines Forschungsinstituts ohne weitgehende Anwesenheit des Direktors als nicht zielführend. Am ÖAI als Forschungseinrichtung wären eine umfassende Kommunikation und ein intensiver Austausch von Forschungsergebnissen sowie die Einbindung der Forschungsmitarbeiter in die Zielfindung erforderlich gewesen. Er empfahl dem BMBWK und dem ÖAI, die Entflechtung der Funktion des Direktors des ÖAI von jener des Grabungsleiters in Ephesos und eine effektive Mitsprache der Mitarbeiter bei der Zielfindung vorzusehen.
- 6.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei es ihm bedauerlicherweise nicht gelungen, das nachhaltige Vertrauen seiner öffentlich bediensteten Mitarbeiter zu gewinnen. Er sei in den letzten Jahren während der Grabungskampagne jeden Monat drei Wochen in Ephesos tätig gewesen. Bei den in Österreich verbliebenen Mitarbeitern habe es sich um erfahrene und in vielen Fällen habilitierte Bedienstete gehandelt, die einen permanenten Betreuungsbedarf nicht erkenntlich gemacht hätten. Die Kommunikation auf der wissenschaftlichen und Verwaltungsebene habe einwandfrei funktioniert. Weiters sei die Ausschreibung des Grabungsleiters zwischenzeitig erfolgt.*

Führung und Kommunikation

Das BMBWK teilte mit, die Vertretungsregelung für Ephesos und Wien in eine Verordnung betreffend das ÖAI aufzunehmen. Bereits seit August 2006 benenne der Direktor jeweils einen Abwesenheitsstellvertreter in Wien bzw. Ephesos. Das BMBWK werde auf eine ehestmögliche Trennung der Funktion des Direktors und des Grabungsleiters in Ephesos hinwirken.

Direktion

- 7.1** Der Direktor des ÖAI übte die Funktion des Leiters des ÖAI als Nebentätigkeit aus, während seine Haupttätigkeit die eines ordentlichen Universitätsprofessors am Institut für Klassische Archäologie war. Seit 1996 übernahm er weiters die Leitung des Instituts für Kulturgeschichte der Antike an der ÖAW. Zusätzlich leitete er seit November 1997 die Grabungen in Ephesos.

Auch die im Jahr 2001 vom Rektor der Universität Wien erkannte zeitliche Unvereinbarkeit der Funktionen als ordentlicher Universitätsprofessor und als Direktor des ÖAI führte lediglich zu einer Reduktion der Lehrverpflichtung des Direktors des ÖAI auf vier Wochenstunden. Eine Beurlaubung als Universitätsprofessor wurde seitens des BMBWK abgelehnt.

Die starke zeitliche Beanspruchung durch die Vielzahl von Haupt- und Nebentätigkeiten des Direktors bedingte eine nur geringe Anwesenheit am ÖAI.

- 7.2** Aus Sicht des RH waren die Aufgaben des Direktors als Ordinarius, Direktor des ÖAI, Grabungsleiter und Leiter des Instituts für Kulturgeschichte der Antike der ÖAW durch die Kumulierung zeitlich nicht zu bewältigen, die nicht zuletzt für das entstandene Führungsvakuum am ÖAI verantwortlich war. Er empfahl dem BMBWK, auf eine ehestmögliche Trennung der angeführten Funktionen hinzuwirken.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMBWK sei eine Beurlaubung als Universitätsprofessor seinerzeit nicht möglich gewesen. Zudem sollte eine Verbindung zur Klassischen Archäologie und Lehre an der Universität Wien gewahrt bleiben. Auf die Bestellung eines geschäftsführenden Direktors des Instituts für Kulturgeschichte der Antike an der ÖAW habe das BMBWK keinen Einfluss gehabt. Das BMBWK werde auf eine ehestmögliche Trennung der Aufgaben des Direktors hinwirken.*

Wissenschaftliche Projekte

Archäologische Grabungsprojekte

- 8.1** Nach Schätzungen des ÖAI wurden rd. 80 % der Gesamtressourcen für Auslandsgrabungen eingesetzt. Beträchtliche Mengen von archäologischen Funden waren wissenschaftlich noch nicht aufgearbeitet. Bei rd. 20 % der Forschungsprojekte stand die wissenschaftliche Publikation noch aus.
- 8.2** Der RH bemängelte die überaus lange Dauer einzelner Grabungsprojekte und kritisierte die große Menge an wissenschaftlich nicht aufgearbeiteten Funden.
- 8.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei die zeitgerechte Publikation der Forschungen ein Ziel des ÖAI. Die vorgefundenen „Altlasten“ aus älteren Projekten seien aber nur schwer in Publikationen umzusetzen, die heutigen wissenschaftlichen Ansprüchen genügen können.*

Das BMBWK teilte mit, die Gewichtung der Forschungsvorhaben werde ab 2007 in den zu treffenden Leistungsvereinbarungen erfolgen. Weiters würden die vom RH empfohlenen Grundsätze in Hinkunft generell auf alle Projekte angewendet werden.

Finanzielles Risiko

- 9.1** Aus den Grabungstätigkeiten des ÖAI ergaben sich nicht absehbare finanzielle Risiken für das ÖAI und den Bund, wie insbesondere Sicherungs-, Restaurierungs- und Erhaltungskosten für freigelegte Bauwerksruinen und Funde.

Nach den sowohl in der Türkei als auch in Griechenland geltenden gesetzlichen Bestimmungen hatten die Konzessionsträger der Grabung freigelegte Ruinen und Anastylosen¹⁾ bis zu einer allfälligen Übergabe der Grabung zu erhalten. Infolge der großflächigen Ausgrabungen vor allem in Ephesos bestanden unmittelbar für das ÖAI und mittelbar für den Bund erhebliche, seitens des ÖAI nicht quantifizierte Risiken aus der Erhaltung freigelegter Ruinen und Anastylosen. Darüber hinaus trug der Bund auch hohe Kosten für die Errichtung und Erhaltung von Schutzbauten, wie vor allem bei der Hanghausüberdachung in Ephesos.

¹⁾ Wiedererrichtung von Bauwerksruinen

Aus der Grabung in Ephesos wurden in den letzten Jahrzehnten hohe Einnahmen aus Eintrittsgeldern erzielt. Das ÖAI erhielt erstmals im Jahr 2005 aus einem türkischen Förderungsfonds rd. 21.000 EUR für Erhaltungsarbeiten.

Wissenschaftliche Projekte

9.2 Der RH wies auf das nicht absehbare finanzielle Risiko für den Bund als Träger des ÖAI und die bislang im Vergleich zu den Tourismuseinnahmen nur äußerst geringe finanzielle Beteiligung türkischer Stellen hin. Er empfahl dem BMBWK und dem ÖAI, für Grabungsprojekte umfassende Sicherungs- und Restaurierungskonzepte unter Einbeziehung allfälliger Risiken und Kosten zu erstellen sowie diese mit dem BMBWK abzustimmen.

9.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei die Frage des Risikoübergangs an das Gastland ein generelles Problem, das auch andere ausländische Grabungsunternehmen beschäftige. Das ÖAI sei in dieser Frage nicht allein handlungsfähig.*

Das BMBWK teilte mit, die Übertragung der Ruinen an den türkischen Staat sei bereits öfter von der Fachabteilung des BMBWK gefordert worden; entsprechende Vorbereitungen würden getroffen und sollten noch 2007 umgesetzt werden.

Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos

Sponsorleistung

10.1 Das ÖAI legte in Ephesos zwischen 1967 und 1986 die Ruinen von sechs auf Terrassen erbauten Wohnhäusern (Hanghäuser 1 und 2) frei. Um diese Ruinen vor Beschädigungen durch Witterungseinflüsse zu schützen, plante das ÖAI im Einvernehmen mit den türkischen Denkmalbehörden die Errichtung eines Schutzbaus.

Für die im März 1997 geschätzten Projektkosten von insgesamt 2,90 Mill. EUR gab die Gesellschaft der Freunde von Ephesos (GFE) zunächst eine Verwendungszusage über Sponsorleistungen in Höhe von 1,45 Mill. EUR ab. Das damalige BMWV sagte zu, die zu erwartende Finanzierungslücke aus Bundesmitteln zu schließen. Im Zuge der Projektabwicklung erweiterte die GFE im Juli 1998 ihre Zusage auf 2,18 Mill. EUR. Der Bund sicherte sich jedoch keine rechtliche Durchsetzungsmöglichkeit zur Einforderung der Sponsorleistungen, obwohl die Sponsoren maßgeblich am Zustandekommen des Projekts interessiert waren.

10.2 Der RH empfahl, in Hinkunft Sponsorleistungen vertraglich bindend zu fixieren.



Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos



Österreichisches Archäologisches Institut

- 10.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI habe die GFE in allen Korrespondenzen, Protokollen und Beschlüssen immer nur von einer „Bemühungszusage“ und nicht von einer „Verwendungszusage“ gesprochen. Es sei auch unrealistisch, von einem Förderverein vertraglich bindende Sponsorleistungen zu verlangen.*

Das BMBWK teilte mit, seitens der GFE sei nicht mehr als eine Verwendungszusage zu erreichen gewesen. Die endgültige Lösung der jahrelang anstehenden Hanghausproblematik sei aber auch aus Sicht des BMBWK dringend geboten gewesen.

- 10.4** Der RH wies darauf hin, dass der Schriftverkehr der GFE mit dem Direktor des ÖAI sehr wohl den Begriff „Verwendungszusage“ enthielt. Die Verwendungszusage war auch die Basis der Zustimmung des damaligen Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr.

Abwicklung des Bauprojekts

- 11.1** Im Februar 1997 stimmten die türkischen Behörden dem Projekt zur Überdachung des Hanghauses 2 zu und erteilten die Baubewilligung. Als Auftraggeber des Projekts fungierte das ÖAI in seiner Teilrechtsfähigkeit. Die bereits zwischen 1979 und 1985 errichtete Überdachung der Wohneinheiten 1 und 2 wurde abgetragen, obwohl das ÖAI in seinen ursprünglichen Planungsgrundlagen keinen Abriss dieser Überdachungen vorgesehen hatte. Dadurch wurde das Projekt flächenmäßig um ein Drittel größer und erhöhten sich die Projektkosten. Darüber hinaus wurden durch die Abtragung der bestehenden funktionstüchtigen Überdachung Bauleistungen zerstört.
- 11.2** Der RH kritisierte, dass das ÖAI trotz der erheblichen Mehrkosten und der schwierigen Finanzierungslage das Projekt ausgeweitet hatte. Er wies insbesondere darauf hin, dass die Überdachung der Wohneinheiten 1 und 2 bereits durch die türkischen Behörden übernommen worden war. Demgegenüber wurde die neu errichtete Überdachung von der Behörde bisher noch nicht offiziell übernommen.
- 11.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei die bestehende Überdachung der Wohneinheiten 1 und 2 nicht funktionstüchtig gewesen. Gründe für den Beschluss zum Abriss und Neubau würden in den unhaltbaren klimatischen Bedingungen und den diesbezüglichen Einwendungen der türkischen Denkmalbehörde liegen.*

Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos

Das BMBWK teilte mit, die Mehrkosten seien durch die Ausweitung des Projekts im Hinblick auf das Gesamtbild und den Schutz der Ruine vor weiterer Zerstörung hinreichend wissenschaftlich fundiert gewesen, weil die bisherige Überdachung nicht den Kriterien eines modernen Schutzbaus entsprochen habe.

- 11.4** Der RH wies darauf hin, dass die Sanierung der Überdachung der Wohneinheiten nicht Aufgabe des ÖAI gewesen wäre, weil die Überdachung bereits von der Türkei übernommen worden war.
- Vereinbarung mit dem damaligen BMWV
- 12.1** Das damalige BMWV beauftragte im September 1998 das ÖAI, das Bauprojekt im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit durchzuführen. Zur Finanzierung des Bauvorhabens nahm das ÖAI einen Bankkredit auf, für den das damalige BMWV vertraglich eine Rückzahlungszusage gab. Gemäß Auftragsvereinbarung zwischen dem damaligen BMWV und dem ÖAI sollte ein Gesamtherstellungsaufwand von 4,54 Mill. EUR tunlichst nicht überschritten werden.
- 12.2** Der RH wies darauf hin, dass die Projekterweiterung nur in Verbindung mit einer weiteren Verwendungszusage der GFE zustande gekommen war.
- 12.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei zum Zeitpunkt der Auftragsvereinbarung der Gesamtherstellungsaufwand schon überholt gewesen, weil die Baunebenkosten, die Planung und die Finanzierung nicht enthalten waren. Der vom BMBWK bestätigte Kreditrahmen bei der Geschäftsbank sei jedenfalls unter Berücksichtigung der Mehrkosten bemessen worden.*
- Kostensteigerung
- 13.1** Für die Hanghausüberdachung fielen von Ende 1995 bis Ende 2005 Gesamtkosten in Höhe von 7,53 Mill. EUR an. Bis Ende 2007 werden die Gesamtkosten durch auflaufende Zinsen voraussichtlich 7,63 Mill. EUR betragen. Entgegen ihrer Zusage von 2,18 Mill. EUR brachte die GFE bis Anfang 2006 lediglich 1,59 Mill. EUR oder 20,84 % in die Projektfinanzierung ein. Der Bund wird letztendlich 6,04 Mill. EUR oder 79,16 % der Projektkosten tragen.
- 13.2** Der RH kritisierte die Projektkostenüberschreitung um mehr als das Zweieinhalbfache.



13.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI habe die behauptete Projekt-kostenüberschreitung nicht stattgefunden. Zum Zeitpunkt der Beauftragung seien die vom Baumanagement errechneten Baukosten bereits bekannt gewesen. Die tatsächlich über das Baumanagement abgerechneten Kosten hätten sich im März 2000 auf 5,05 Mill. EUR belaufen. Dafür sei ein vom BMBWK gesicherter Kreditrahmen von 5,08 Mill. EUR zur Verfügung gestellt worden.*

Das BMBWK teilte mit, die zuständige Fachabteilung habe immer versucht, die Kosten für die Hanghausüberdachung nicht ausufern zu lassen. Rückwirkend betrachtet sei die Entscheidung, dem ÖAI ein eigenes „Drittmittelkonto“ für dieses Projekt einzurichten, eine Maßnahme gewesen, die aufgrund der nunmehrigen Erfahrungen anders zu lösen gewesen wäre. Wären die Verrechnungsprobleme bekannt gewesen, wäre der Einkauf von Kompetenz für dieses Projekt sicherlich zweckmäßig erschienen und infolge der dadurch möglichen Einsparungseffekte auch gerechtfertigt gewesen.

Abrechnungsdifferenz **14.1** *Zwischen der genehmigten Schlussrechnung der Projektkosten und den Gesamtausgaben ergab sich eine für den RH nicht nachvollziehbare und seitens des ÖAI nicht ausreichend begründete Differenz. Eine lückenlose Überprüfung der Zahlungsvorgänge betreffend die Hanghausüberdachung war dem RH daher nicht möglich.*

14.2 *Der RH empfahl dem BMBWK, die gesamte Projektabrechnung des ÖAI zu überprüfen und den genauen Schaden für die öffentliche Hand zu ermitteln. Dieser wäre sodann gegenüber der Teilrechtsfähigkeit des ÖAI und gegenüber dem gemäß § 18a FOG nach den Maßstäben der Sorgfaltspflicht eines ordentlichen Kaufmanns haftenden Direktor des ÖAI geltend zu machen. Das aushaftende Darlehen sollte – nach Abzug der Rückforderungsansprüche – umgehend getilgt werden.*

14.3 *Laut Stellungnahme des Direktors gebe es keine ungeklärte Differenz in den Projektkosten. Der RH habe die Eigenleistungen des ÖAI nur teilweise berücksichtigt. Die Sorgfaltspflicht eines ordentlichen Kaufmanns sei durch den Direktor nicht verletzt worden, weil alle wirtschaftlich relevanten Entscheidungen durch die Hanghaus-Sonderkommission festgelegt worden seien. Darüber hinaus habe der Direktor in allen wesentlichen Schritten im Auftrag des BMBWK sowie mit Wissen und Zustimmung der zuständigen Beamten gehandelt.*

Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos

Das BMBWK teilte mit, seine Revisionsabteilung sei zwischenzeitlich ersucht worden, die gesamte Bundesgebarung und die Teilrechtsfähigkeit ab dem Jahr 2000 am ÖAI zu überprüfen. Diese Überprüfung sei wesentlich für die weitere Vorgangsweise sowie für die zu treffenden Maßnahmen.

Verlust der Bankgarantie

- 15.1** Bereits vor Abnahme des Bauwerks wurden Mängel eines Sublieferanten erkennbar. Das ÖAI traf mit diesem eine Vereinbarung über eine Verlängerung der Gewährleistungszeit und eine Mängelbehebung. Infolge des Konkurses des Generalunternehmers entwickelte sich ein Rechtsstreit mit dem Sublieferanten. Um Schäden an der Ruine zu vermeiden, gab das ÖAI die Mängelbehebung in Auftrag und trug im Jahr 2005 die Kosten dafür in Höhe von 0,30 Mill. EUR ungeachtet des laufenden Konkursverfahrens.

Der Generalunternehmer räumte einen Haftrücklass zugunsten des ÖAI ein und sicherte diesen mittels einer Bankgarantie in Höhe von 72.673 EUR ab. Durch Missverständnisse zwischen dem Direktor des ÖAI und einer ehemaligen Mitarbeiterin verabsäumte das ÖAI, die Bankgarantie während der Ziehungsfrist einzulösen. Dem ÖAI verblieb aus dem Versäumnis der Garantiezichung ein Schaden in Höhe von rd. 48.100 EUR.

- 15.2** Der RH kritisierte die geringe Sorgfalt des ÖAI bezüglich der Evidenthaltung der Ziehungsfrist der Garantie. Er empfahl, im Zuge der Neuordnung der Verwaltung im Allgemeinen und der Buchhaltung im Besonderen die Evidenthaltung offener Forderungen besonders zu beachten.
- 15.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei der Verlust der Bankgarantie auf einen bedauerlichen Irrtum einer Beamtin zurückzuführen gewesen.*

Kontenübertragung

- 16.1** Das ÖAI beanspruchte aufgrund von Kopien bereits aus Bundesmitteln bezahlter Rechnungen das Kreditkonto, dessen Rückzahlungsverpflichtung den Bund traf, und überwies diese Rechnungsbeträge auf das Konto des teilrechtsfähigen ÖAI. Insgesamt belief sich der durch neuerliche Verrechnung entstandene Nachteil für den Bund auf 0,17 Mill. EUR. Die weitere Verwendung dieser Mittel ließ sich weder vom Wirtschaftsprüfer für das Rechnungsjahr 2000 noch vom RH anlässlich der Gebarungsüberprüfung des ÖAI nachvollziehen.



Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos



Österreichisches Archäologisches Institut

16.2 Der RH sah durch die neuerliche Verrechnung bereits bezahlter Leistungen das besondere Treueverhältnis zwischen dem Direktor des ÖAI und dem BMBWK verletzt. Er empfahl dem BMBWK, den Schaden vom Direktor des ÖAI einzufordern und dessen Vorgangsweise disziplinarrechtlich zu würdigen.

16.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI habe es keine neuerliche Verrechnung gegeben. Jede Leistung, die dem Kreditkonto verrechnet wurde, sei eindeutig und ausschließlich der Hanghausüberdachung zuzuordnen, nur einmal bezahlt und verrechnet sowie nur einmal im Rahmen des Auftrags des BMBWK finanziert worden.*

Die gewählte Vorgangsweise sei zur Abdeckung von Eigenleistungen des ÖAI in einem Schreiben vom April 2000 an die zuständige Fachabteilung als Alternative zu einer Sonderdotations vorgeschlagen worden, um eine Abdeckung von zusätzlich entstandenen Kosten zu erreichen. Da kein Widerspruch erfolgt und die erbetene Sonderdotations nicht gewährt worden sei, seien die Refundierungen im Juli bzw. September 2000 in gutem Glauben durchgeführt worden.

Das BMBWK teilte mit, das Ansinnen auf Einbeziehung von früheren Aufwendungen sei entschieden zurückzuweisen. Ein entsprechendes Ansuchen sei jedoch niemals an die zuständige Fachabteilung herangetragen worden.

Eigentumsverhältnisse der Grundstücke in Ephesos

17.1 Der Direktor des ÖAI und der Vizepräsident der GFE gründeten Ende 2002 die Ephesos-Privatstiftung. Der Stiftungsvorstand setzte sich aus je zwei Mitgliedern der ÖAW, der GFE und zwei pensionierten Beamten des BMBWK zusammen. Begünstigter der Stiftung war das ÖAI. In das Stiftungsvermögen wurden neben den Grundstücken des Vizepräsidenten der GFE unter anderem auch jene sieben Grundstücke im Ausmaß von 19.989 m² eingebracht, die seit 1897 im Eigentum der Erben des Gründers des ÖAI („Erben Benndorfs“) und nunmehr durch Schenkung ins Eigentum des Direktors des ÖAI übergegangen waren.

Der Direktor des ÖAI schloss im März 2003 in der Teilrechtsfähigkeit eine Vereinbarung mit der Ephesos-Privatstiftung über die Überlassung des Nutzungsrechts an seinen Grundstücken. Für diese Überlassung leistete das ÖAI ein jährliches Entgelt von 6.000 EUR. Der Direktor des ÖAI begründete seinen Eintritt in das Grundeigentum mit der türkischen Gesetzeslage. Ein Treuhandvertrag zwischen dem BMBWK und dem Direktor des ÖAI fehlte.

Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos

Wie und mit welchen Kosten die Grundstücke in das Eigentum des Direktors des ÖAI gelangt waren, wurde dem RH nicht bekannt gegeben.

- 17.2** Der RH kritisierte, dass der Direktor des ÖAI in der Teilrechtsfähigkeit die Nutzungsrechte für die Grundstücke mit der Ephesos-Privatstiftung vereinbarte und somit Mehrkosten von 6.000 EUR pro Jahr verursachte. Er wies darauf hin, dass die „Erben Benndorfs“ die Grundstücke seit mehr als 100 Jahren unentgeltlich bereitgestellt hatten.

Weiters vertrat der RH die Ansicht, dass eine Stiftungs konstruktion nicht erforderlich gewesen wäre und empfahl dem BMBWK, beim Abschluss einer Treuhandvereinbarung mit dem Direktor des ÖAI auf die Zwischenschaltung der Stiftung zu verzichten. Zudem regte er an, die Vereinbarungen mit der Ephesos-Privatstiftung zu lösen und auf die allfällige Nutzung weiterer Stiftungsgrundstücke zu verzichten.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI habe die Stiftung den Zweck, dem ÖAI den Rechtstitel der uneingeschränkten Nutzung an den Grundstücken des Vizepräsidenten der GFE zu sichern. Weiters sollte sie für die Zukunft einen einheitlichen Eigentumstitel für alle Grundstücke ermöglichen, sobald dies gesetzlich möglich sein werde. Der türkischen Gesetzeslage entsprechend könnten grundbücherliche Eigentümer nur Privatpersonen sein. Es sei keine Schenkung an den Direktor erfolgt; die Eintragung in das Grundbuch habe er treuhändig für das ÖAI vorgenommen.*

- 17.4** Der RH entgegnete, dass die Überlassung der Nutzungsrechte der Grundstücke des Vizepräsidenten der GFE keiner Stiftung bedurft hätte. Weiters wies der RH mit Nachdruck darauf hin, dass im ÖAI kein Treuhandvertrag vorlag und dem RH daher die treuhändige Eintragung ins türkische Grundbuch nicht belegt werden konnte.

- 18.1** Im Jahr 2004 kaufte das ÖAI in seiner Teilrechtsfähigkeit über einen türkischen Treuhänder ein an die Grabungssiedlung angrenzendes Grundstück und übertrug dessen Eigentum anschließend an die GFE. Der Vizepräsident der GFE stiftete dieses Grundstück wiederum der Ephesos-Privatstiftung. Für Anwaltskosten und Übertragungsgebühren entrichtete das ÖAI rd. 6.000 EUR. Erforderliche Investitionskosten in Höhe von rd. 9.700 EUR wurden von der GFE erst nach Hinweisen des RH im ersten Quartal 2006 bezahlt.



18.2 Der RH kritisierte die Vorgangsweise des ÖAI, Grundstücke, die bereits in seinem Eigentum gestanden waren, letztlich in die Ephesos-Privatstiftung einzubringen und sich nur ein entgeltliches Nutzungsrecht zu sichern. Weiters bemängelte er, dass das ÖAI die Anwalts- und Übertragungskosten trug, obwohl es nicht Grundstückseigentümer, sondern nur entgeltlicher Nutzungsberechtigter war. Schließlich wies der RH kritisch darauf hin, dass das ÖAI seine Investitionskosten erst mit zweijähriger Verspätung und nach Empfehlung des RH eingefordert hatte.

18.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei das Grundstück durch den Vizepräsidenten der GFE persönlich erworben worden, wofür ein Bauunternehmen eine Spende an die GFE geleistet habe. Das ÖAI habe dieses Rechtsgeschäft als Begünstigter vor Ort betreut sowie die notwendigen Gebühren und Sicherungsarbeiten am Grundstück bevorschusst. Das Nutzungsrecht an diesem Grundstück sei im Dezember 2005 der Stiftung zugestiftet worden.*

18.4 Der RH verwies auch hier darauf, dass die Überlassung der Nutzungsrechte der Grundstücke des Vizepräsidenten der GFE keiner Stiftung bedurft hätte.

Umbau des
Grabungshauses

19.1 Der aus Mitteln der Studentenheimförderung finanzierte Umbau des Grabungshauses in Ephesos erfolgte von 2002 bis 2004. Gegenüber den geplanten Kosten aus dem Jahr 2002 von 0,36 Mill. EUR verteuerte sich der Bau um 0,21 Mill. EUR oder rd. 58 %. Teile des Grabungshauses wurden vom ÖAI ohne gültige Baugenehmigung errichtet. Die zuständige türkische Behörde erließ im März 2005 einen schriftlichen Bescheid, wonach die Verbauung unzulässig und das Bauwerk daher abzurechen sei. Obwohl dadurch die Nutzung des gesamten Bauteils untersagt war, beachtete der Direktor des ÖAI als Grabungsleiter die behördlichen Auflagen nicht.

Das Grabungshaus war zu drei Viertel der Grabungskampagne mit Wissenschaftlern des ÖAI, der ÖAW sowie anderer Institutionen und nur zu einem Viertel mit Studenten belegt. Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen über das Wohnen in Studentenheimen und den dazu erlassenen Förderungsrichtlinien förderte das BMBWK den Grabungshausumbau zur Gänze.

Bauprojekt Hanghausüberdachung Ephesos

- 19.2** Der RH wies auf die richtlinienwidrige und überhöhte Förderung der gesamten präliminierten Errichtungskosten hin. Weiters hielt er die Vorgangsweise des Direktors des ÖAI, trotz verhängten Verbots den Bau auszuführen, für unzulässig. Überdies kritisierte der RH die Förderung eines behördlich untersagten Neubaus durch das BMBWK und empfahl, die Förderungsmittel vom ÖAI in seiner Teilrechtsfähigkeit zurückzufordern.
- 19.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI habe der RH in seinem Kostenvergleich nur den ersten Bauabschnitt berücksichtigt. Dass die Baukosten schließlich zur Gänze aus Mitteln der Studentenheimförderung kommen sollten, sei ein Vorschlag aus dem BMBWK gewesen. Auch seien behördliche Schwierigkeiten, die der zweite Bauabschnitt mit sich brachte, nicht auf ein schuldhaftes Fehlverhalten des Direktors des ÖAI zurückzuführen, sondern mit nicht vorhersehbaren Vorgängen im Gastland erklärbar.*

Das BMBWK teilte mit, das ÖAI habe das so genannte Behördenrisiko gegen die Gesundheitsgefährdung der Bewohner des Grabungshauses abzuwägen gehabt. Für das BMBWK sei die Notwendigkeit, rasch bauliche Maßnahmen zu setzen, eher abschätzbar und bewertbar gewesen als der Ausgang der Behördenverfahren. Dadurch seien zweckmäßige Modernisierungs- und Erweiterungsmaßnahmen gesetzt sowie Gefahren für die Gesundheit abgewendet worden.

Die Auslastung der Wohnplätze durch Studierende sei tatsächlich in einem geringeren Ausmaß erfolgt als es bei Studierendenheimen im Inland üblich gewesen sei. Da dennoch Heimplätze für Studierende zur Verfügung gestellt worden seien, sehe das BMBWK die Förderungszusicherung nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen des Studentenheimgesetzes und den zugehörigen Förderungsrichtlinien. Es halte daher eine Rücknahme der gegebenen Förderungszusicherung für nicht sachadäquat.

- 19.4** Der RH wies darauf hin, dass er nicht die Sanierung des Altbestands bemängelt hatte, sondern die Förderung der behördlich untersagten Erweiterung des Baues.

Der RH entgegnete dem BMBWK, dass es in seinen Förderungsrichtlinien für Studentenheime die Investitionsförderung mit einem Betrag in der Höhe von einem Drittel der Errichtungskosten limitiert hat.

Finanzwesen

Gebarung in der Teilrechtsfähigkeit

- 20.1** Das ÖAI besaß nach den Bestimmungen des FOG insofern Teilrechtsfähigkeit, als es berechtigt war, im eigenen Namen Rechtsgeschäfte abzuschließen.

Im Rahmen seiner Teilrechtsfähigkeit wurde das ÖAI von seinem Direktor vertreten. Für Verbindlichkeiten, die im Rahmen der Teilrechtsfähigkeit entstehen, trifft den Bund gemäß FOG keine Haftung.

Die Rechnungsabschlüsse des ÖAI in der Teilrechtsfähigkeit wiesen im Prüfungszeitraum regelmäßig hohe Überschuldungen aus (2000: – 3,66 Mill. EUR; 2005: – 2,69 Mill. EUR). Eine im FOG vorgesehene Überprüfung der Gebarung seitens des BMBWK erfolgte ungeachtet der seit Jahren bekannten Mängel in der Teilrechtsfähigkeit nicht.

- 20.2** Der RH kritisierte, dass ungeachtet der seit Jahren bestehenden Überschuldung keine Anstrengungen unternommen wurden, die Ausgaben nachhaltig zu reduzieren und langfristig mit den Einnahmen in Einklang zu bringen. Darüber hinaus bemängelte er, dass das BMBWK Prüfungen unterlassen und bestehende Mängel Jahre hindurch hingenommen hat.

Der RH empfahl dem BMBWK und dem ÖAI, umgehend Maßnahmen zur nachhaltigen wirtschaftlichen Sanierung der Teilrechtsfähigkeit des ÖAI wie insbesondere Kosteneinsparungen, Redimensionierung der Projekte und der Zweigstellen zu setzen.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei die Überschuldung in der Teilrechtsfähigkeit hauptsächlich auf das offene Darlehen aus der Hanghausüberdachung zurückzuführen. Die Überziehung des Kreditkontos der Teilrechtsfähigkeit sei im Wesentlichen mit notwendigen Vorfinanzierungen wissenschaftlicher Leistungen zusammengehangen. Ziel dieser Vorgänge sei der Erhalt der finanziellen Liquidität im Sinne der wissenschaftlich notwendigen kontinuierlichen Zahlungs- und Leistungsfähigkeit des Instituts, insbesondere der kontinuierlichen Bedeckung der Entgelte für freie Mitarbeiter gewesen. Die Haftung für solche Fehlbeträge treffe den Direktor persönlich.*

Finanzwesen

Das BMBWK bestätigte in seiner Stellungnahme die Feststellungen des RH und wies darauf hin, dass ihm erst durch die rückwirkende richtige Erfassung der Konten des ÖAI die Überschuldung bekannt geworden sei. Das BMBWK teilte mit, dass es dem Direktor jeden Zugriff auf das Kreditkonto bereits untersagt habe. Das BMBWK sei bemüht, den aushaftenden Betrag so bald als möglich abzudecken.

„Refundierte“ Mitarbeiter in der Teilrechtsfähigkeit

21.1 Das ÖAI beschäftigte im Jahr 2005 sieben Mitarbeiter der Teilrechtsfähigkeit gegen unzulässige Rückerstattung aus dem Sachaufwand des Bundeshaushalts. Insgesamt beliefen sich die Aufwendungen für die „refundierten“ Mitarbeiter aus Dienst- und Werkverträgen im Zeitraum von 2000 bis 2005 auf 1,37 Mill. EUR. Durch die vom ÖAI geübte Praxis konnte die tatsächliche Anzahl seiner Mitarbeiter deutlich über die im Stellenplan des Bundes genehmigte Anzahl angehoben werden.

21.2 Der RH wies darauf hin, dass die Übertragung von Bundesmitteln in die Teilrechtsfähigkeit nach den Bestimmungen des FOG nicht zulässig ist. Er empfahl dem BMBWK und dem ÖAI, Refundierungen von Personalkosten in Hinkunft zu unterlassen.

21.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei die Anstellung von Mitarbeitern in der Teilrechtsfähigkeit zu Lasten des ordentlichen Budgets immer mit Zustimmung der Quästur der Universität Wien, die bis 2003 mit dem Zahlungsvollzug beauftragt war, und mit Wissen des BMBWK erfolgt. Die dafür notwendigen Mittel seien vom BMBWK für diesen Verwendungszweck zur Verfügung gestellt worden.*

Das BMBWK teilte mit, die Refundierungen seien ohne sein Wissen erfolgt. Die Aufwendungen für „refundierte“ Mitarbeiter seien auch aus den jeweiligen Rechnungsabschlüssen des ÖAI nicht zu erschließen gewesen. In Hinkunft seien dem BMBWK sämtliche beabsichtigte Vertragsabschlüsse verpflichtend vorzulegen.

Zweigstellen

Kairo

22.1 Das ÖAI verfügte über eine Zweigstelle in Kairo/Ägypten, von der aus Forschungsprojekte im Forschungsfeld der Ägyptologie betrieben wurden. Abgesehen von den archäologischen Methoden bestanden zwischen der Zweigstelle und dem übrigen ÖAI kaum wissenschaftliche Anknüpfungspunkte.



Zweigstellen



Österreichisches Archäologisches Institut

22.2 Der RH wies auf den geringen Grad der fachlichen Einbindung der Zweigstelle in Kairo hin und empfahl, den Verbleib der Ägyptologie im ÖAI zu evaluieren.

22.3 *Der Direktor des ÖAI wies darauf hin, dass die Zweigstelle in Kairo seinerzeit mit guten Gründen an das ÖAI angegliedert worden sei.*

Athen

23.1 Die Zweigstelle in Athen/Griechenland betrieb im Prüfungszeitraum mit drei ständigen Mitarbeitern zwei archäologische Grabungen. Sie wies im Vergleich mit der Zweigstelle in Kairo geringe Forschungsleistungen auf.

23.2 Der RH empfahl, insbesondere im Hinblick auf die kurzen Grabungskampagnen und den vergleichsweise geringen Forschungsoutput die künftige Rolle der Zweigstelle in Athen für das ÖAI und die archäologische Forschungslandschaft zu evaluieren.

23.3 *Laut Stellungnahme des Direktors des ÖAI sei die Zweigstelle in Athen noch immer im Zustand der Neustrukturierung begriffen. Die wissenschaftliche Arbeit der Zweigstelle sei auf dem Gebiet der Feldforschung mit hervorragenden Neufunden hervorgetreten; die Publikationstätigkeit werde leider zeitlich verzögert umgesetzt.*

Das BMBWK teilte mit, dass es weitere Synergien mit österreichischen Universitäten anstrebe.

**Schluss-
bemerkungen**

24 Zusammenfassend empfahl der RH

dem BMBWK und dem ÖAI:

(1) Die Funktion des Direktors des ÖAI wäre von jener des Grabungsleiters in Ephesos/Türkei zu trennen. Weiters sollte eine effektive Mitsprache der Mitarbeiter vorgesehen werden. (TZ 6)

(2) Es wären umgehend Maßnahmen zur nachhaltigen wirtschaftlichen Sanierung der Teilrechtsfähigkeit des ÖAI wie insbesondere Kosteneinsparungen, Redimensionierung der Projekte und der Zweigstellen zu setzen. (TZ 20)

(3) Die Refundierung von Personalkosten aus Bundesmitteln sollte in Hinkunft unterbleiben. (TZ 21)

Schlussbemerkungen

dem BMBWK:

(4) Die archäologische Forschungslandschaft wäre einer internationalen Evaluierung mit dem Ziel der Bündelung der Wissenschafts- und Forschungskapazitäten zu unterziehen. (TZ 2)

(5) Es sollte eine den gesetzlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Anforderungen entsprechende Anstaltsordnung für das ÖAI erlassen werden. (TZ 3)

(6) Mit dem ÖAI wären analog zu den Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten periodische Leistungsvereinbarungen abzuschließen; die Höhe des Budgets sollte daran ausgerichtet werden. (TZ 5)

(7) Die gesamte Projektabrechnung des ÖAI hinsichtlich der Hanghausüberdachung wäre zu überprüfen, der genaue Schaden für die öffentliche Hand zu ermitteln und dieser gegenüber der Teilrechtsfähigkeit des ÖAI bzw. gegenüber dem Direktor des ÖAI geltend zu machen. Das aushaftende Darlehen sollte umgehend getilgt werden. (TZ 14)

(8) Die Vereinbarungen mit der Ephesos-Privatstiftung wären zu lösen. Zudem sollte auf die allfällige Nutzung weiterer Stiftungsgrundstücke verzichtet werden. (TZ 17)

Wien, im Juli 2007

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



- Reihe Bund 2007/7 Bericht des Rechnungshofes
– EU-Finanzbericht 2007
- Reihe Bund 2007/8 Bericht des Rechnungshofes
– Bundespolizeidirektion Schwechat; Follow-up-Überprüfung
– Luftqualität in der Steiermark
– Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter
und Angestellten
– Technische Universität Graz – Großgeräte; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2007/9 Bericht des Rechnungshofes
– Reform der Beamtenpensionssysteme des Bundes
sowie der Länder Burgenland, Niederösterreich und Salzburg

Auskünfte

Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Druck: Wiener Zeitung Digitale Publikationen GmbH

Herausgegeben: Wien, im Juli 2007